

**AMPARO EN REVISIÓN 578/2015**  
**QUEJOSA: \*\*\*\*\***

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO:

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al \_\_\_\_\_, emite la siguiente.

**S E N T E N C I A**

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 578/2015, promovido por \*\*\*\*\* , en contra de la sentencia dictada en el expediente \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en evaluar la constitucionalidad de los artículos 223, 224, 238, 251 y 253 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a la luz de los derechos de igualdad y libertad de expresión, respecto de los cuales el Tribunal Colegiado reservó jurisdicción.

**I. ANTECEDENTES**

1. **Trámite del juicio de amparo.** Por escrito recibido el tres de septiembre de dos mil catorce<sup>1</sup>, en la Oficina de Correspondencia Común a los Juzgados de

---

<sup>1</sup> Fojas 2 a 59 del expediente \*\*\*\*\* , del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República.

## AMPARO EN REVISIÓN 578/2015

Distrito y Tribunales Colegiados en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, y del Centro Auxiliar de la Primera Región, \*\*\*\*\*, por conducto de su representante legal \*\*\*\*\* demandó el amparo y protección de la justicia federal en contra de las siguientes autoridades y actos:

- **Autoridades Responsables.** Presidente de la República, Secretario de Gobernación, Director del Diario Oficial de la Federación, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Secretaría de Hacienda y Crédito público, Servicio de Administración Tributaria y Director General de Radio Televisión y Cinematografía.
- **Actos reclamados.** La promulgación, refrendo y orden de publicación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, específicamente por lo que hace a sus artículos 79, fracción VI, 223, 224, 238, 251, 252, 253, 259, 303, fracción XI y 308, así como la aplicación del Impuesto Sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por la Ley, en los que intervengan empresas Concesionarias de Bienes de Dominio Directo de la Nación y así como el recibir y disponer del denominado tiempo fiscal.

2. **Prevención.** De la demanda de amparo correspondió conocer a la Jueza Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República, la cual en proveído de cuatro de septiembre de dos mil catorce<sup>2</sup>, registró el asunto con el número \*\*\*\*\* y requirió a la parte quejosa para atender diversos puntos<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, fojas 89 a 94.

<sup>3</sup> Requirió a la parte quejosa a efecto de que precisara su denominación completa y correcta; si los artículos impugnados los controvertía en su carácter de autoaplicativos o heteroaplicativos, y en éste último caso, indicara cuál o cuáles eran los actos destacados de autoridad que contienen su primer actos de aplicación, debiendo manifestar bajo protesta de decir verdad la fecha exacta en que tuvo

3. **Admisión.** Posteriormente, en proveído de veintitrés de septiembre de dos mil catorce<sup>4</sup>, la jueza del conocimiento, previo cumplimiento del requerimiento, admitió a trámite la demanda de amparo, requirió a las autoridades responsables que rindieran su informe justificado; asimismo notificó al agente del Ministerio Público de la Federación y le dio la intervención correspondiente.
4. **Ampliación de demanda.** Seguidos los trámites correspondientes, así como recibidos los informes justificados, se dio vista a la parte quejosa con los mismos; posteriormente, por escrito de cinco de noviembre de dos mil catorce, la quejosa amplió la demanda de amparo en contra del Director de Tiempos Oficiales de Radio y Televisión, dependiente de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, impugnando la aplicación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por lo que respecta a los artículos 79, fracción VI, 223, 224, 238, 251, 252, 253, 299, 303, fracción XI y 308, así como del Impuesto Sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por la Ley, en los que intervengan empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación, así como por recibir y disponer del denominado tiempo fiscal.
5. Mediante proveído de cinco de noviembre de dos mil catorce<sup>5</sup>, la jueza de Distrito admitió a trámite la ampliación de la demanda de amparo, asimismo requirió a la autoridad a efecto de que rindiera informe justificado.
6. **Sentencia.** Seguidos los trámites correspondientes el veintitrés de diciembre de dos mil catorce, la jueza de Distrito del conocimiento celebró la audiencia

---

conocimiento, le fue notificado, se ostentó sabedor o en su caso, se impuso del contenido del primer acto de aplicación; que precisara a qué funcionarios o empleados públicos adscritos al Instituto Federal de Telecomunicaciones y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, les otorga el carácter de autoridades responsables; que precisara de manera clara, cuál o cuáles son los actos que en específico le reclama a la Cámara de Diputados, así como a la Cámara de Senadores; finalmente requirió a la promovente para que exhibiera diez copias de su escrito aclaratorio, y para el caso de que desahogara el inciso "b", exhibiera las copias necesarias para correr traslados a las autoridades que señale como responsables.

<sup>4</sup> *Ibidem*, fojas 109 a 112.

<sup>5</sup> *Ibidem*, fojas 321 a 322.

## AMPARO EN REVISIÓN 578/2015

constitucional y dictó sentencia, terminada de engrosar el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce<sup>6</sup>, en la cual sobreseyó en el asunto.

7. En la sentencia, la a quo fijo como actos reclamados los artículos 79, fracción VI, 223, 224, 238, 251, 252, 253, 299, 303, fracción XI y 309 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce; las pautas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* del Instituto Federal de Telecomunicaciones como primer acto de aplicación de las normas, así como la aplicación del Impuesto Sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por la Ley en los que intervengan empresas Concesionarias de Bienes de Dominio Directo de la Nación.
8. La jueza sobreseyó el juicio respecto de las pautas impugnadas, toda vez que contra las mismas la quejosa no formuló concepto de violación alguno, por lo que no satisfizo el requisito de expresar causa de pedir. Con base en ello, estimó necesario sobreseer también respecto de la ley, al depender de aquél. Para ello afirmó: “En consecuencia, al haber resultado improcedente el juicio de garantías por lo que hace al acto de aplicación reclamado, el sobreseimiento decretado se hace extensivo respecto del acto precisado en el inciso a) del considerando segundo, al haberse reclamado éste con motivo de su aplicación”
9. **Recurso de revisión principal.** En desacuerdo con el fallo anterior (sobreseimiento) \*\*\*\*\*, por conducto de su autorizado \*\*\*\*\*, mediante escrito presentado el veinte de enero de dos mil quince<sup>7</sup>, interpuso recurso de revisión ante la Oficialía de Partes del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y

---

<sup>6</sup> Fojas 369 a 376 del expediente del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*, del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones en el Distrito Federal y Jurisdicción en toda la República.

<sup>7</sup> Fojas 3 a 10 del amparo en revisión \*\*\*\*\*, del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República.

## AMPARO EN REVISIÓN 578/2015

Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y Jurisdicción en toda la República.

10. Del asunto conoció el Primer Tribunal Colegiado de Circuito Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República, cuyo Magistrado presidente mediante acuerdo de cuatro de febrero de dos mil quince, registró el asunto con el número R.A. \*\*\*\*\*; y lo admitió a trámite.
11. **Recursos de revisión adhesiva.** En proveído de dieciséis de febrero de dos mil quince, se admitió el recurso de revisión adhesiva interpuesto por el Director General de Defensa Jurídica en representación del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones<sup>8</sup> (en lo sucesivo IFT).
12. En proveído de diecinueve de febrero de mil quince<sup>9</sup>, se admitió el recurso de revisión adhesivo interpuesto por la Directora de Tiempos Oficiales de Radio, Televisión y Cinematografía, dependiente de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.
13. **Sentencia.** Seguidos los trámites correspondientes, en sesión de veintitrés de abril de dos mil quince<sup>10</sup>, el Tribunal Colegiado del conocimiento dictó sentencia en la que, por una parte, determinó confirmar el sobreseimiento respecto de los artículos 79, fracción VI, 299, 303 y 308 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, toda vez que son normas heteroaplicativas que requieren de un acto de aplicación para generar afectación al quejoso, por lo que al combatirse en su calidad de autoaplicativas debe concluirse la improcedencia del juicio.

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, fojas 38 a 55.

<sup>9</sup> *Ibidem*, fojas 65 y 66.

<sup>10</sup> Fojas 105 a 156 del expediente del amparo en revisión \*\*\*\*\*, del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República.

## AMPARO EN REVISIÓN 578/2015

14. Por otra parte concluyó que los artículos 223, 224, 238 y 253 de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión son de naturaleza autoaplicativa, pues las obligaciones que impone a sus destinatarios, esto es, a los concesionarios que presten servicios de radiodifusión o televisión restringida, nacen con la sola entrada en vigor de dichas hipótesis normativas, por lo que era innecesario que la quejosa formulara conceptos de violación contra sus actos de aplicación. Por tanto, determinó revocar el sobreseimiento respecto de esos artículos, así como del artículo 251 de la Ley impugnada, pues éste se impugnó con motivo de su primer acto de aplicación, contenido en las pautas, lo que habilita al quejoso a impugnar la norma sin necesidad de aducir conceptos de violación contra dicho actos por vicios propios.
15. Una vez desestimadas las causales de improcedencia invocadas en la revisión adhesiva, el Tribunal Colegiado precisó que era incompetente para conocer sobre los argumentos de fondo vinculados con la validez constitucional de los preceptos impugnados, al corresponder a la jurisdicción originaria de esta Suprema Corte revisar la constitucionalidad de leyes federales.
16. **Trámite del recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En atención a la determinación anterior, mediante oficio \*\*\*\*\* , del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal, y jurisdicción en toda la República, recibido ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>11</sup>, el órgano colegiado remitió los autos del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* , el recurso de revisión \*\*\*\*\* y testimonio de la resolución dictada.
17. Posteriormente, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de trece de mayo de dos mil quince<sup>12</sup>, registró el amparo en revisión con el número 578/2015 y ordenó la notificación correspondiente a las

---

<sup>11</sup> Foja 2 del presente toca.

<sup>12</sup> *Ibidem* fojas 74 a 76.

## AMPARO EN REVISIÓN 578/2015

autoridades responsables, así como al Ministerio Público de la Federación adscrito para los efectos legales conducentes. Finalmente se ordenó turnar el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

18. Posteriormente en proveído de nueve de junio de dos mil quince<sup>13</sup>, el Ministro Presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y remitió los autos al Ministro ponente para su resolución.

### II. COMPETENCIA

19. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal; 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece; 11, fracción V y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo previsto en los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, toda vez que en la especie el Tribunal Colegiado reservó jurisdicción original de esta Corte para conocer sobre los argumentos de inconstitucionalidad de una ley federal, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.
20. **Marco legal aplicable.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo Tercero Transitorio y toda vez que la parte quejosa presentó la demanda de amparo el tres de septiembre de dos mil catorce<sup>14</sup>, el presente recurso de revisión será resuelto de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de abril de dos mil trece.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, foja 104.

<sup>14</sup> Fojas 2 a 59 del expediente del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* , del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República.

**III. OPORTUNIDAD**

21. No es necesario analizar la oportunidad con la que fue interpuesto el recurso de revisión principal, ni del recurso de revisión adhesiva interpuesto por la autoridad responsable, toda vez que el Tribunal Colegiado que conoció del asunto examinó dicha cuestión, concluyendo que fueron presentados en tiempo<sup>15</sup>.

**IV. PROCEDENCIA**

22. El recurso de revisión resulta procedente, en virtud de que se recurre una sentencia dictada por el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República, en la que, no obstante haberse sobreseído en el juicio respecto de los artículos 223, 224, 251 y 253 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; al conocer de la revisión, el Tribunal Colegiado estimó levantar parcialmente el sobreseimiento y solicitó a este Alto Tribunal reasumiera competencia originaria, en razón de que:

- a) sobre los preceptos impugnados no existe jurisprudencia del Pleno o de las Salas o tres precedentes emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, indistintamente, en forma ininterrumpida, en el mismo sentido, aun cuando no hubieran alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia.
- b) Además, el Tribunal Colegiado del conocimiento no advirtió la existencia de desistimiento, ni de alguna causal que amerite la reposición del procedimiento; el recurso se interpuso en tiempo; las partes se encuentran legitimadas, no existen terceros interesados; asimismo la

---

<sup>15</sup> Fojas 108 vuelta a 110 del expediente \*\*\*\*\*, del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República.



celebración de la audiencia constitucional celebrada se desarrolló conforme a las disposiciones legales.

#### V. ELEMENTOS NECESARIO PARA RESOLVER

23. Como se precisó la materia de la litis en la presente revisión se constriñe al análisis constitucional de los artículos 223, 224, 238, 251 y 253 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por ser aquellas respecto de los cuales se reservó jurisdicción a este Tribunal Constitucional.
24. Ahora bien, toda vez que la jueza de distrito sobreseyó en el juicio, ahora esta Sala debe analizar los preceptos impugnados considerando los argumentos formulados desde la demanda de amparo y la ampliación a la misma, sin tomar en consideración los agravios hechos valer en el recurso de revisión principal ni adhesiva, al versar exclusivamente estos últimos sobre la corrección del sobreseimiento decretado por el a quo, los que ya fueron materia de análisis por el Colegiado, existiendo una decisión no revisable que determina la procedencia del juicio. Por tanto, ahora se procede a resumir argumentos de fondo que serán materia de análisis en esta instancia.
25. **Demanda de amparo.** En la demanda de amparo, la parte quejosa expuso los siguientes conceptos de violación.
26. **Primero.** Estimó que el acto reclamado es violatorio de los derechos humanos previstos en la Constitución Federal, así como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana sobre Derechos Humanos y Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión.
27. Solicita que el juez de Distrito del conocimiento ejerza un control constitucional y de convencionalidad *ex officio*, lo cual ayudaría a lograr un auténtico acceso a la justicia, pues los artículos 79, fracción VI, 223, 224, 238, 251, 252, 253,

299, 303 fracción XI y 308 son contrarios a los Tratados Internacionales y a la Constitución Federal.

28. **Segundo.** Los artículos 79, fracción VI y 303 fracción XI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, son violatorios de los artículos 6 y 7 constitucionales, así como de los artículos 13.3 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, 5 y 13 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, al exigirse una caución indebida como condición para el ejercicio de la libertad de expresión.
29. Atendiendo a un derecho comparado, puede revisarse legislación de otros países, en los cuales se advertirá que la caución se encuentra prohibida en aras de que la libertad de expresión no se encuentre limitada o sujeta a control.
30. El derecho a la libertad de expresión implica que no exista censura en forma directa y menos indirecta. En ese sentido, la libertad de expresión no puede someter a solicitar previamente un permiso a la autoridad que por razones de contenido, tenga el poder de impedir su desarrollo –lo cual estima, se actualiza– pues al exigirse una garantía de seriedad, la ley establece un control excesivo tendiente a coartar la libertad de expresión, pues de no cumplimentarse puede revocarse la concesión.
31. **Tercero.** El artículo 251 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión violenta lo dispuesto en los artículo 5 y 123 de la Constitución Federal, así como el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 7 a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 7 a) del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, pues obliga a realizar transmisiones gratuitas diarias sin recibir una justa retribución.
32. Destacó que las reformas en materia de telecomunicaciones no facultaron al legislador ordinario a efecto de que en las demás disposiciones secundarias

se regulara respecto a los tiempos gratuitos del Estado, pues el constituyente en forma alguna delegó la facultad de normar respecto de cargas como son el tiempo gratuito.

33. La quejosa precisa que “[d]icho precepto establece que por el hecho de ser concesionario, se deben efectuar transmisiones gratuitas diarias y por cada canal de programación, por una duración de treinta minutos continuos o discontinuos, sin que exista una justificación de obligar a la quejosa como concesionaria a dicho trabajo en forma gratuita”.
34. **Cuarto.** Los artículos 251, 252 y 253 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establecen una contribución que violenta la garantía de proporcionalidad y equidad. Dispositivo que establece que tiene que transmitirse en forma gratuita por cada estación y por cada canal de programación, con una duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuos, así como la forma de pago de la contribución la da el Ejecutivo Federal, de tal suerte que los elementos de la contribución se encuentran en la ley.
35. Lo desproporcional de la contribución estriba en que al dejar a la Secretaría de Gobernación la administración de esos tiempos quedan al capricho de la autoridad administrativa “un bien con el que se está generando un servicio a favor del estado, y no se hace tomando en consideración el valor de los diferentes tiempos de transmisión, pues no es lo mismo que se use un horario de alta audiencia a uno de baja audiencia, por lo cual al no establecerse una distribución equitativa del uso de los tiempos de transmisión, genera que esta disposición sea violatoria del principio de proporcionalidad y equidad”.
36. Que el tiempo gratuito del Estado implica una contribución, al estar establecida en ley, ser obligatoria y generar un ingreso para el Estado.
37. **Quinto.** Los artículos 251, 252 y 253 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión son inconstitucionales al no atender al

principio de equidad respecto a la exención otorgada a los concesionarios de uso social.

38. En efecto, la quejosa concluye que la exención otorgada a los concesionarios para uso social, respecto al impuesto establecido en la Ley de Impuesto sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por la ley, en las que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación, es inequitativo al colocar a determinados concesionarios en una situación de ventaja frente a los demás concesionarios que tendrán que ceder tiempo fiscal además del tiempo gratuito del Estado.
39. **Sexto.** Los artículos 251, 252 y 253 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión son inconstitucionales al actualizarse un trato discriminatorio respecto a los concesionarios comerciales.
40. Al otorgar una exención a los concesionarios de uso social, se genera un trato diferente en cuanto a la finalidad de la concesión en razón de la condición social, no obstante que las concesionarias de uso social también comercializan o realizan actos de comercio, por lo que se trata de una discriminación al otorgarle a unos una exención y a otros concesionarios no, únicamente bajo el criterio de condición social.
41. **Séptimo.** Los artículos 299 y 308 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión son inconstitucionales en razón de que se trata de penas confiscatorias, prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Federal.
42. Las sanciones establecidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión son de carácter confiscatorias, se basan en los ingresos de los concesionarios llegando en algunos casos a ochenta y dos millones de veces el salario mínimo, así como el 2.5% de los ingresos del concesionario, sanciones que se convierten en confiscatorias de los recursos de la concesionaria, puede llegar a generar que se excedan de cuatro tantos del capital social –convirtiéndolas en confiscatorias–.

43. **Octavo.** Los artículos 299 y 303 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión son inconstitucionales en razón de que vulneran la libertad de expresión, toda vez que sólo buscan establecer conductas ilícitas con el propósito de restringir dicho derecho.
44. **Noveno.** La aplicación del impuesto a los Servicios Expresamente declarados de Interés Público por ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación, atenta con la garantía de legalidad porque se convierte en sujeto pasivo la quejosa, a pesar de que el objeto del impuesto es la actividad del concesionario, lo cual debe estar declarada expresamente por una ley de interés público.
45. **Décimo.** El artículo 251 de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión viola la garantía de igualdad y el principio de no discriminación prevista en el artículo 1 constitucional, pues el precepto combatido da un trato discriminatorio a los concesionarios que presten el servicio de radiodifusión.
46. El dispositivo impugnado establece la obligación de efectuar transmisiones gratuitas únicamente para los concesionarios que prestan el servicio de radiodifusión, no así a otros medios de comunicación como es el internet o los medios impresos. Continúa diciendo que el legislador no fue cuidadoso en determinar si las cargas establecidas son igualitarias, pues no utilizó criterios clasificatorios legítimos. El precepto combatido no representa una medida global para tratar de alcanzar un determinado fin; además de que excluye al Estado del cumplimiento de gratuidad en la prestación del servicio a los medios impresos y de televisión, por ende constituye una violación a la garantía de igualdad y al principio de no discriminación.
47. **Décimo primero.** Los artículos 224 y 238 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión generan una discriminación, pues establecen una serie de obligaciones y sanciones en materia de publicidad engañosa, la cual está dirigida exclusivamente a los medios de comunicación

de televisión y radiodifusión, dejando fuera a los medios de comunicación impresa, por lo tanto es discriminatorio.

48. **Décimo segundo.** El artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es violatorio del derecho humano de la libertad de expresión, al imponer contenidos a los medios de comunicación, lo cual impide expresar las ideas, incluyendo las políticas a través de cualquier medio incluyendo la radio y televisión.
49. **Ampliación de demanda.** En su escrito de ampliación, la quejosa en esencia expuso lo siguiente:
50. **Primero.** Las disposiciones impugnadas son violatorias de los derechos humanos previstos en la Constitución Federal, así como de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Declaración Americana sobre Derechos Humanos y Declaración de Principios sobre la Libertad de Personas. En su opinión, los contenidos restrictivos de los precedentes impugnados violan los derechos humanos de no discriminación, libertad de trabajo, libertad de expresión, prohibición de caución y actos confiscatorios.
51. **Segundo.** Los artículos 79, fracción VI y 303 fracción XI de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión son violatorios de los artículos 6 y 7 constitucional, así como los artículos 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 5 y 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, al exigirse una caución indebida, pues, basta revisar la legislación de otros países para atender que la caución se encuentra prohibida.
52. **Tercero.** El artículo 251 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión violenta lo dispuesto por el artículo 5 y 123 constitucional, así como los artículos 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 7 a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 7 a) del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos,

## AMPARO EN REVISIÓN 578/2015

Sociales y Culturales, pues obliga a realizar transmisiones gratuitas diarias sin recibir una justa retribución.

53. **Cuarto.** La reforma en materia de telecomunicaciones no facultó al legislador ordinario a efecto de que en las demás disposiciones secundarias se regulara respecto a los tiempos gratuitos del Estado.
54. **Quinto.** Los artículos 251, 252 y 253 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión son inconstitucionales al no atender al principio de equidad respecto a la exención otorgada a los concesionarios de uso social.
55. **Sexto.** Los artículos 251, 252 y 253 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión son inconstitucionales al discriminar en contra de los concesionarios comerciales.
56. **Séptimo.** Los artículos 299 y 308 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión son inconstitucionales, al prever penas confiscatorias prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Federal.
57. **Octavo.** Los artículos 299 y 308 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión son inconstitucionales al vulnerar la libertad de expresión.
58. **Noveno.** Se atenta contra la garantía de legalidad en la aplicación del Impuesto a los Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación, pues se pretende hacer sujeto pasivo del impuesto a la quejosa, a pesar de que el objeto del impuesto es la actividad del concesionario que esté declarada expresamente por la ley como de interés público.
59. **Décimo.** El artículo 251 de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión viola la garantía de igualdad y el principio de no discriminación prevista en el

artículo 1 constitucional, el precepto impugnado da un trato discriminatorio a los concesionarios que prestan el servicio de radiodifusión.

60. **Décimo primero.** Los artículos 224 y 238 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión son artículos que generan una discriminación, establecen una serie de obligaciones y sanciones en materia de publicidad engañosa, al estar dirigida exclusivamente a los medios de comunicación de televisión y radiodifusión, dejando fuera a los medios de comunicación impresos.
61. **Décimo segundo.** El artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es violatorio del derecho humano de la libertad de expresión, al imponer contenidos a los medios de comunicación.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

62. Una vez reseñados los argumentos de la parte quejosa, esta Primera Sala se limita a responder aquellos dirigidos a combatir los artículos 223, 224, 238, 251 y 253 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
63. De la lectura de los argumentos de la demanda y la ampliación a la misma, se observa que la quejosa combate los preceptos legales mediante una pluralidad de argumentos que se pueden sintetizar en la violación a tres derechos humanos: a) a **equidad y no discriminación** —por el trato diferenciado dado a las concesionarias comerciales de radiodifusión en relación a las sociales, así como en relación otros concesionarios o permisionarios de otros medios de comunicación—, b) a la **libertad de trabajo** —por la privación de la justa retribución por la transmisión de contenidos de terceros (tiempos gratuitos)— y c) a la **libertad de expresión** —por el establecimiento de límites a los contenidos de sus transmisiones. En otro apartado también alega violaciones a los derechos constitucionales en materia tributaria.



64. Esta Sala observa que existen dos precedentes de esta Sala que abordan los argumentos de la quejosa respecto a los derechos de equidad y discriminación, así como de libertad de trabajo, por lo que se reiterarán en esta sentencia los criterios ahí asentados. Se trata de los amparos en Revisión 677/2015 y 678/2015<sup>16</sup>, con base en los cuales ahora se reitera el reconocimiento de validez del artículo 251 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. La evaluación constitucional de los artículos 223, 224, 238 y 253 de dicha ley a la luz del derecho a la libertad de expresión se realizará con la jurisprudencia temática de esta Suprema Corte en materia de libertad de expresión.
65. La presente ejecutoria se desarrollará de la siguiente manera; en primer lugar se precisa el contenido de los preceptos impugnados; posteriormente, se agruparan los argumentos con los cuales la quejosa impugna varios de los preceptos impugnados desde la perspectiva de los derechos de equidad, no discriminación y al trabajo (justa retribución) y posteriormente se analizarán aquellos conceptos de violación dedicados a impugnar los referidos preceptos desde la perspectiva de libertad de expresión. Se insiste que para la resolución del presente caso, se retomara lo resuelto por esta Primera Sala en los amparos en revisión 677/2015 y 678/2015, resueltos por unanimidad de votos en sesión de cuatro de noviembre de dos mil quince.

**Contenido de las normas impugnadas.**

66. El contenido de los preceptos impugnados es el siguiente:

**Artículo 223.** La programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá propiciar:

- I. La integración de las familias;
- II. El desarrollo armónico de la niñez;

---

<sup>16</sup> Bajo la ponencia de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo, respectivamente.

- III. El mejoramiento de los sistemas educativos;
- IV. La difusión de los valores artísticos, históricos y culturales;
- V. El desarrollo sustentable;
- VI. La difusión de las ideas que afirmen nuestra unidad nacional;
- VII. La igualdad entre mujeres y hombres;
- VIII. La divulgación del conocimiento científico y técnico, y
- IX. El uso correcto del lenguaje.

Los programadores nacionales independientes y aquellos programadores que agregan contenidos podrán comercializar éstos en uno o más canales para una o más plataformas de distribución de dichos contenidos. Las tarifas de estas ofertas comerciales serán acordadas libremente entre estos programadores y las redes o plataformas sobre las que se transmitirán, conforme a las prácticas internacionales.

**Artículo 224.** En cada canal de multiprogramación autorizado a los concesionarios de uso comercial, público y social que presten servicios de radiodifusión, se deberá cumplir con las mismas reglas y disposiciones aplicables en términos de contenido, publicidad, producción nacional independiente, defensor de la audiencia, tiempos de Estado, boletines, encadenamientos y sanciones.

**Artículo 238.** Con la finalidad de evitar la transmisión de publicidad engañosa, sin afectar la libertad de expresión y de difusión, se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa.

**Artículo 251.** Los concesionarios de uso comercial, público y social que presten el servicio de radiodifusión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias en cada estación y por cada canal de programación, con una duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de interés social. Los tiempos de transmisión serán administrados por la Secretaría de Gobernación, la que oírá previamente al concesionario y de acuerdo con ellos fijará los horarios a lo largo de sus horas de transmisión.

El Ejecutivo Federal señalará las dependencias que deberán proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por la Secretaría de Gobernación.

Los concesionarios de uso social estarán exentos del impuesto establecido en la Ley del impuesto sobre servicios expresamente

declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación.

**Artículo 253.** Todos los concesionarios de uso comercial, público y social que presten servicios de radiodifusión estarán obligados a transmitir el Himno Nacional a las seis y veinticuatro horas, y en el caso de la televisión, además, simultáneamente la imagen de la bandera nacional.

67. Como se observa, las normas impugnadas comparten como común denominador la intención de regular las condiciones de transmisión de los servicios de radiodifusión o televisión y audio restringidos. La parte quejosa es concesionaria comercial de una frecuencia de radiodifusión. Por tanto, el escrutinio constitucional que se procede a realizar sobre los referidos preceptos se realiza exclusivamente desde la perspectiva del servicio de **radiodifusión**.
68. Una vez precisado lo prescrito por las normas impugnadas, se procede a analizar la validez constitucional a la luz de los argumentos formulados por la parte quejosa.
69. Como se había anticipado, en primer lugar se proceden a analizar los argumentos relacionados con la violación a los derechos de equidad, no discriminación y libertad de trabajo (a una justa retribución), los que se centran en combatir el contenido del artículo 251 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

**Análisis del artículo 251 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y radiodifusión a la luz de los derechos al trabajo, igualdad y equidad.**

70. Esta Sala reitera su criterio aprobado en los amparos en revisión 677/2015 y 678/2015 de reconocer la validez constitucional del artículo 251 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, toda vez que éste no viola el derecho al trabajo, ni el subderecho a recibir justa retribución por dicho trabajo, al insistirse que se encuentra justificada en razones constitucionales la

obligación impuesta a la concesionaria de efectuar transmisiones gratuitas diarias y por cada canal de programación, por una duración de treinta minutos continuos o discontinuos.

71. Es importante destacar que el artículo 5 constitucional prevé la libertad de trabajo, esto es, la posibilidad de que toda persona pueda dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, mientras sea lícito y no contravenga los intereses de terceros ni derechos de la sociedad, pudiendo sólo ser limitada por determinación judicial o resolución gubernativa que lo justifique.
72. Asimismo, dicho precepto fundamental establece que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual debe estar ceñido a lo dispuesto por la propia Constitución en torno a los derechos de los trabajadores.
73. Ahora bien, como lo estableció esta Sala al resolver los referidos precedentes, el trabajo desarrollado por la parte quejosa, reviste una naturaleza especial en virtud de que presupone la existencia de una concesión para su ejercicio, como expresamente lo disponen los artículos 2, párrafo quinto, en relación con los diversos 66 y 67, fracción I de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
74. Lo anterior es así, toda vez que en términos del artículo 28 de la Ley Fundamental, el Estado Mexicano en ejercicio de sus funciones para el desarrollo nacional y mediante su rectoría en aras de proteger la seguridad y la soberanía de la Nación, puede en casos de interés general, concesionar la prestación de los servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, para cuyo efecto, en las leyes secundarias se fijan las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia

de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, evitando fenómenos que contraríen el interés público.

75. Ahora bien, los lineamientos en torno al otorgamiento de una concesión a particulares para prestar los servicios de telecomunicación y radiodifusión se encuentran regulados en el Título denominado Régimen de Concesiones, Capítulos I “De la Concesión Única”; y, III “De las Concesiones sobre el Espectro Radioeléctrico y los Recursos Orbitales”, Sección II “De las Concesiones sobre el Espectro Radioeléctrico para uso Comercial o Privado”.
76. Por mandato constitucional corresponde en principio al Estado la rectoría de las telecomunicaciones y la radiodifusión de conformidad con el citado precepto 2 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Asimismo, el propio Estado puede otorgar concesión a los particulares para la explotación, uso y aprovechamiento de dichos servicios. Sin embargo, cuando los particulares solicitan y reciben la concesión o autorización respectiva deben cumplir con las condiciones que la norma aplicable señale respecto al servicio en comento.
77. Debe destacarse que los particulares autorizados no prestan el servicio que de origen corresponde al Estado sin su previo consentimiento, habida cuenta que voluntariamente han aceptado, a través de la solicitud de la autorización gubernamental, prestar un servicio sujeto a determinadas condiciones y lineamientos, establecidos en aras del interés público.
78. Ahora, si bien la quejosa tiene a su favor la libertad de trabajo ella no puede analizarse de manera aislada, sino en correlación con el resto de disposiciones de la Constitución General y bajo las modalidades que esta última establece en torno al régimen de concesiones de servicios en los que el Estado reserva para sí su rectoría y ejercicio originario.
79. Aunado a lo anterior, ya quedó establecido que a la quejosa no se le impide ejercer los servicios de radiodifusión respecto de los cuales obtuvo una

concesión, en razón de que el precepto reclamado únicamente le impone una obligación o modalidad para el ejercicio de la referida autorización. Aspecto que, además, es válido si se toma en consideración que las concesiones son actos administrativos mixtos sujetos a modificaciones por parte del Estado que no pueden considerarse por sí mismas inválidas, sino como una forma en la que el propio Estado manifiesta la rectoría que constitucionalmente tiene reservada respecto de ciertos servicios y áreas.

80. Asimismo, esta Primera Sala advierte que el precepto reclamado se inscribe dentro del marco de orden público, pues atiende a causas de índole nacional, ya que mediante el uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, infiere en la libertad de expresión y la recepción de ideas e información con el objeto de que mediante los contenidos se propicien la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia, de conformidad con el artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Respecto a lo cual, el legislador puede establecer los términos y condiciones en que deben desempeñarse, que de manera alguna impiden ni limitan dichos autorizados el libre ejercicio de su libertad de trabajo y comercio, toda vez que, se reitera, se trata de la regulación de un servicio público cuya prestación requiere de la autorización del Estado, lo que permite a éste establecer los términos y condiciones en que dicho servicio debe prestarse.
81. En tal sentido, la prestación de los servicios de radiodifusión constituye una actividad que el Estado debe autorizar, en la cual los particulares sólo intervienen en los casos de excepción y en los términos que la propia ley autoriza, de ahí que no deben considerarse como trabajo sin justa retribución, ya que son una opción para el autorizado prestador del servicio, quien con pleno consentimiento elige su realización como una manera de obtener el ingreso que corresponda a tales condiciones, por tanto, deben entenderse como una prerrogativa para los mismos y no como una imposición o violación

de derecho alguno, de suerte que, dichas actividades en tales términos no pueden equipararse a un servicio público no retribuido, lo cual denota el respeto a la voluntad de quien acepta la autorización; máxime que tiene a su elección la posibilidad de realizar dichas actividades, sin que ello le impida el cobro por el servicio prestado fuera de los plazos precisados en el numeral combatido por el desempeño de su trabajo cotidiano y recibir a cambio una remuneración.

82. Suponer lo contrario implicaría que el Estado Mexicano, no obstante tener la rectoría del desarrollo nacional a su cargo y la reserva originaria para el ejercicio de ciertas actividades y servicios, pueda retraerse en el rol que tiene respecto de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Asimismo, traería consigo vaciar de contenido la posibilidad reconocida constitucionalmente a su favor para establecer las medidas y requisitos que juzgue pertinentes al concesionar a los particulares el ejercicio de dichos servicios originarios, mismo que en el caso concreto lo constituye uso comercial de una frecuencia de radiodifusión.
83. Por tanto, son infundados los argumentos de la parte quejosa por los cuales afirma que los preceptos impugnados vulneran su libertad de trabajo.
84. Por otra parte, en los precedentes mencionados se concluyó que el precepto no es inconstitucional, desde la perspectiva del derecho de equidad tributaria. Tanto en aquellos asuntos como en el presente caso, la parte quejosa alega se deja al capricho de la Secretaría de Gobernación la administración de la transmisión gratuita, la cual constituye una contribución, sin tomar en cuenta el valor de los diferentes tiempos de transmisión, pues no lo es lo mismo usar un horario de alta audiencia a uno de baja audiencia, por lo tanto, no establece una distribución equitativa del uso de dichos tiempos.
85. Como en los procedentes, hoy también se concluye que el argumento antes expuesto deviene inoperante, ya que la parte del artículo reclamada por la

quejosa, no se rige por los principios de proporcionalidad y equidad tributarios que prevé el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General. Los principios tributarios están dirigidos a todos los elementos fiscales que se vinculan directamente con la causación, exención y devolución, entre otras figuras tributarias que inciden en la obligación sustantiva del pago del impuesto, mientras que el deber establecido en la parte relativa del artículo reclamado en modo alguno, trasciende al núcleo de la obligación de pago ni tampoco incide directamente sobre éstas, y como resultado de ello, no le resultan aplicables los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, porque es impuesta sólo para difundir temas educativos, culturales y de interés social.

86. Es decir, el hecho de que el legislador imponga una obligación al titular de una concesión, no implica que estemos ante una contribución, por lo que en este aspecto los argumentos de la parte quejosa resultan inoperantes.
87. Por otra parte, esta Sala también reconoce la validez del artículo 251 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, al concluirse que tampoco viola el principio de equidad.
88. En los amparos en revisión 677/2015 y 678/2015, como en el presente caso, la parte quejosa alega que el referido precepto es violatorio del principio de equidad porque otorga una exención a los concesionarios para uso social respecto del impuesto establecido en la Ley del Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por la ley en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación, quienes también están en capacidad de realizar actos de comercio en términos del artículo 89 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
89. Esta Sala reitera que ese argumento deviene inoperante, en virtud de que la empresa recurrente parte de una premisa incorrecta.
90. La comparación aludida por la recurrente es incorrecta, pues la concesión de uso social de acuerdo con la fracción IV, del artículo 67, de la Ley Federal de



Telecomunicaciones y Radiodifusión, se define de la siguiente manera: “IV. Para uso social: Confiere el derecho de prestar servicios de telecomunicaciones y radiodifusión con propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad, sin fines de lucro. Quedan comprendidas en esta categoría las concesiones comunitarias y las indígenas; así como las que se otorguen a instituciones de educación superior de carácter privado.”

91. Del concepto antes dado, se destacan principalmente dos elementos que caracterizan a los concesionarios de uso social: i) los servicios que proporcionan en materia de telecomunicaciones y radiodifusión tienen propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad; y, ii) No persiguen fin de lucro.
92. Por otra parte, del ordenamiento que nos ocupa, a través del artículo 89 se advierte que si bien es cierto los concesionarios de uso social obtienen ingresos también lo es que expresamente indica que “La ausencia de fines de lucro implica que dichos concesionarios no perseguirán dentro de sus actividades la obtención de ganancias con propósitos de acumulación, de tal suerte que los remanentes de su operación sólo podrán invertirse al objeto de la concesión”, de este contenido, tenemos que ese tipo de concesionarios no obtiene utilidades, pues las ganancias obtenidas las deberán invertir al objeto de la concesión de que se trate.
93. En cambio, los concesionarios de uso comercial como es el caso de la quejosa, sí persiguen fines de lucro tal como se corrobora del artículo 67, fracción I del ordenamiento materia del presente recurso de revisión.
94. De ese modo, ya no se cumple con el requisito para reclamar la inequidad de una norma general pues no estamos ante la presencia de categorías comparables, que si bien es cierto, ambos concesionarios realizan actos de comercio, también lo es que con tales actos no persiguen fin de lucro, esto es, los concesionarios de uso social sólo se les permite reinvertir las ganancias en

el objeto de la concesión, contrario a lo que acontece con los concesionarios de uso comercial como la quejosa, que sí pueden hacer libre uso de las ganancias obtenidas.

95. Lo anterior, es un elemento de suma importancia para demostrar que el argumento de la quejosa es inoperante ya que el mismo lo hace depender de que a su juicio, los concesionarios de uso social pueden llevar a cabo actos de comercio y, por ende, obtienen un lucro. Lo cual no es cierto, dada la restricción contemplada en la propia norma que señala la recurrente en su demanda de amparo (artículo 67 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión).
96. Por lo expuesto y al estar ante situaciones que no son comparables, se considera que el agravio intentado en este sentido es inoperante.
97. Por otra parte, la quejosa señala que el artículo 251 de la ley impugnada es violatorio de la garantía de igualdad y del principio de no discriminación, al dar un trato discriminatorio a los concesionarios que presten el servicio de radiodifusión, pues el mismo enmarca el imperativo de efectuar transmisiones gratuitas únicamente para los concesionarios que presten el servicio de radiodifusión y no así a otros medios de comunicación como lo son el internet y los medios impresos.
98. Para poder llevar a cabo el estudio de un argumento en el que esté implicada una violación a los principios de igualdad y de no discriminación, es necesario ubicarse en algunos escenarios: i) Cuando el sujeto está en la hipótesis y alega que otros no, ii) Cuando el sujeto no se ubica en la hipótesis y desea estar en ella.
99. Ahora, para analizar cualquiera de los escenarios antes descritos es necesario en primera instancia verificar que los supuestos con los cuales se equiparan sean comparables, pues no basta con afirmar que determinado sujeto sí se encuentra en la hipótesis o bien, que el sujeto no se ubica en la misma.

100. Así, encontramos que para el presente caso, no basta decir que el internet o los medios impresos no están previstos en la norma para que sea suficiente entrar al estudio del mismo, máxime si la norma en términos generales regula la radio y la televisión, por lo cual no es válido pretender que se compare con sujetos que no se encuentran regulados por esa norma.
101. Ya que por regla general para poder hacer el ejercicio y verificar la posible discriminación o desigualdad es necesario que los sujetos estén en un plano de comparación, el caso de la recurrente que desea sea analizado es el previsto en la hipótesis i), es decir, desea un tratamiento diverso a el que ella tiene, sin embargo, se compara con sujetos e hipótesis que no están previstas en la norma, lo cual conlleva a que no es posible realizar la comparación solicitada.
102. Es decir, para poder estudiar los casos de un trato discriminatorio respecto de otros sujetos, es necesario que aquellos con los que se desea comparar se encuentren previstos en la norma, pues de otra forma no es posible compararse con algo no previsto en el ordenamiento, de ahí que resulten inoperantes los argumentos de la quejosa.
103. Hasta aquí el estudio realizado respecto del artículo 251 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

**Análisis de los artículos 223, 224, 238, 251 y 253 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión a la luz del derecho a la libertad de expresión.**

104. Finalmente, esta Primera Sala procede a evaluar los artículos 223, 224, 238, 251 y 253 desde la perspectiva de libertad de expresión, respecto de los cuales, se insiste, no existe precedente directo de esta Sala, sin embargo, deben traerse a colación los criterios relevantes en materia de libertad de expresión.

105. Esta Sala observa conveniente precisar que las normas impugnadas regulan la actividad de la radiodifusora con incidencia en los contenidos de transmisión con base en distintas técnicas de restricción, las que ahora se proceden a clasificar.
106. Dicha clasificación es especialmente relevante para efectos de someter a escrutinio la regulación sobre contenidos desde la perspectiva de libertad de expresión.
107. Como se ha sentado en derecho comparado, pueden identificarse tres tipos de restricciones a las expresiones o contenidos expresivos (discurso) por parte del Estado: 1) **restricciones neutrales respecto de los contenidos**, que son aquellas que se establecen sin tomar en consideración el tipo de ideas a expresar por las personas, es decir, son aplicables sin importar lo que se pretenda decir; aquí se encuentran las medidas que regulan el tiempo, modo y lugar de los distintos tipos de discurso; 2) **restricciones dirigidas contra un determinado punto de vista**, que son aquellas medidas que singularizan una determinada idea para hacerla merecedora de una restricción o de promoción en el debate público, comúnmente en la forma de un reproche o aprobación oficial; dichas medidas se toman para proteger el lado preferido de un debate y minar aquel lado que se rechaza. La medida busca silenciar un punto de vista y visibilizar otro distinto (por ejemplo, medidas a restringir el discurso de odio) y 3) **restricciones dirigidas a remover un determinado contenido de la discusión**, que son aquellas que identifican determinados temas, sin importar el punto de vista o el lado ocupado en el debate, para removerlos de su consideración pública o, bien para consagrarlos como temas obligados (por ejemplo, la supresión de tópicos de obscenidad o ciertos contenidos inapropiados para menores de edad, o bien, la prescripción de tratar determinados temas educativos).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> La explicación de esta clasificación se puede encontrar en Cass Sunstein, *Democracy and the Problem of Free Speech*, Free Press, 1995.

108. Las medidas que buscan restringir un punto de vista y aquellas que buscan remover contenidos de la discusión tienen en común la pretensión de clasificar discursos para inhabilitarlos o bien promoverlos; sin embargo, ambas tienen distintos efectos en la deliberación; así, las primeras buscan influir en el debate, sin impedir la discusión del tema en cuestión, pero sí tomando partido por una de las posiciones, esperando que dicha posición prevalezca, mientras que las segundas son indiferentes a las posiciones de la discusión y buscan más bien remover el tema enteramente de toda consideración.
109. Las medidas que buscan reprimir un punto de vista suelen ser las más invasivas de todas las posibilidades, pues a través de ellas el Estado busca avanzar una visión oficial. Aunque ambas medidas se deben sujetar a escrutinio estricto, éstas últimas suelen arrojar mayor sospecha de inconstitucionalidad, pues a través de ellas el Estado busca dictar una ortodoxia oficial.
110. Por el contrario, las medidas que establecen el tiempo, modo y lugar de las expresiones son indiferentes a los discursos y, comúnmente, buscan avanzar fines diversos a los discutidos en un determinado discurso (seguridad pública, protección de derechos de terceros, medio ambiente, etc.), por lo que se suelen evaluar con un estándar de escrutinio ordinario o de mera razonabilidad, a menos que se demuestre que tengan un efecto desproporcionado en perjuicio de un punto de vista minoritario, o bien, se compruebe que no existe otra posibilidad real para que las personas difunden los discursos, en cuyo caso el escrutinio puede convertirse en estricto.
111. Pues bien, esta Primera Sala estima que con las normas impugnadas el legislador utilizó los tres tipos de restricciones identificados.
112. En primer lugar, el legislador introduce una restricción basada en un punto de vista en el artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, al establecer un mandato general de “propiciar” ciertos puntos

de vista en relación a temas considerados relevantes, lo que se prescribe previendo un listado de nueve temas que deben promoverse positivamente en las transmisiones de los concesionarios y, *a contrario sensu*, evitar aquellas opiniones adversas.

113. Respecto de dichos tópicos, el legislador no permite a los concesionarios mantenerse imparciales, sino que establece una obligación legal a los concesionarios para propiciar un lado del debate y abstenerse de presentar el otro, por lo que no sólo se trata de una restricción que busca imponer o suprimir un determinado tópico de la discusión, sino también influir en el debate singularizando un determinado punto de vista y beneficiarlo en la conversación, al presentar determinadas posiciones como parte de una obligación legal. Los referidos puntos de vista se refieren a “la integración de las familias, el desarrollo armónico de la niñez, el mejoramiento de los sistemas educativos, la difusión de los valores artísticos, históricos y culturales, el desarrollo sustentable, la difusión de las ideas que afirmen nuestra identidad nacional, la igualdad entre mujeres y hombres, la divulgación del conocimiento científico y técnico y el uso correcto del lenguaje”.
114. En segundo lugar, el último párrafo del artículo 223 y el diverso 224 establecen medidas neutrales respecto al contenido o discurso de los concesionarios. En efecto, dicho precepto establece una cláusula de igualdad para todas las concesionarias de radiodifusión, al establecer que en cada canal de multiprogramación autorizado a los concesionarios de uso comercial, público y social, se deberá cumplir con las mismas reglas y disposiciones aplicables en términos de contenido, publicidad, producción nacional independiente, defensor de la audiencia, tiempos de Estado, boletines, encadenamientos y sanciones. Esta norma no singulariza un tema o punto de vista, sino que establece que los concesionarios se deben sujetar a las mismas obligaciones generales con independencia del tipo de actividad y discurso de su especialización.

115. Finalmente, los artículos 238, 251, 253 de la ley establecen medidas o restricciones que buscan propiciar o remover determinados temas de la deliberación pública (sin singularizar un punto de vista). El artículo 238 busca remover de las transmisiones de radiodifusión determinados contenidos estimados engañosos: la publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa. Con ello no se busca avanzar una determinada opinión en tema alguno, sino remover contenidos que deliberadamente se presentan para inducir a las personas con información inexacta, sin importar el tema o el punto de vista de esos contenidos. Los otros dos artículos establecen este mismo tipo de medidas, pero en lugar de buscar la supresión de determinados temas, prescriben su introducción forzosa en la discusión, al prever que deben abordarse determinados tópicos aún en contra de la voluntad de los concesionarios. Así, el artículo 251 establece que deben otorgar transmisiones gratuitas dedicadas a difundir temas educativos, culturales y de interés social, mientras que el 253 establece la obligación de transmitir el himno nacional a las seis y veinticuatro horas. Lejos de buscar avanzar un punto de vista, con estas medidas el legislador busca posicionar determinados temas forzosos en las agendas de los concesionarios.
116. Así, la parte quejosa impugna una medida legislativa que busca restringir determinados puntos de vista y propiciar otros (artículo 223); tres medidas que buscan suprimir (artículo 238) o introducir (artículos 251 y 253) determinados temas en la discusión y dos medidas que son neutras respecto al contenido de las transmisiones de las radiodifusoras (artículos 223, último párrafo y 238).
117. Finalmente, esta Sala estima necesario realizar una ulterior distinción en la caracterización de las medidas legislativas impugnadas. El legislador puede establecer un mandato a los concesionarios de abordar o evadir determinados temas, mediante la producción de determinados discursos o programación a su cargo, o bien, simplemente, sin prescribirles generar contenidos, establecer la obligación de transmitir determinados contenidos producidos por alguien

más (una dependencia u órgano del estado, o por determinaciones educativas, culturales o científicas).

118. Esta distinción es relevante para el tipo de escrutinio constitucional aplicable, pues al ser más invasivas aquellas medidas que directamente establecen obligación de producir contenidos, deben someterse a una evaluación más estricta que las que sólo prevén la obligación de transmisión de contenidos de un tercero, que deben someterse a una evaluación menos estricta, pues como se determinó en los precedentes, un concesionario de radiodifusión es un sujeto constitucionalmente creado por recientes reglas constitucionales, con determinados deberes para prestar el servicio público de radiodifusión.
119. Así, frente a la obligación de transmitir contenidos producidos por un tercero, el concesionario puede hacer notar a su audiencia que la visión presentada no es propia de la radiodifusora, a efecto de identificar la voz de quien participa en la deliberación pública. Más aún, la obligación de transmisión en estos términos no afecta la amplia libertad de los concesionarios y de otros terceros que utilicen dicho servicio público para cuestionar esos contenidos y anteponer una visión contraria. La obligación de transmisión puede entenderse como la obligación de permitir la voz a uno de los participantes en una discusión en el contexto de la presentación de una pluralidad de voces.
120. Pues bien, para pasar examen de regularidad a las normas impugnadas, es necesario previamente fijar el parámetro de control constitucional, con base en lo cual se precisará los estándares de escrutinio aplicables.
121. Los dos referentes normativos relevantes son los artículos 6 y de la Constitución Federal, así como el 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los cuales deben interrelacionarse y considerarse como una misma unidad normativa con jerarquía constitucional, como lo determinó



el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 293/2011.<sup>18</sup>

122. Los artículo 6° y 7° de la Constitución Federal establece:

Art. 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Art. 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

123. El artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

---

<sup>18</sup> Tesis de jurisprudencia 20/2014 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 202 del Libro 5 (abril de 2014) Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías a medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

124. La libertad de expresión ha sido uno de los derechos de mayor exploración en los últimos años en la jurisprudencia de esta Primera Sala; a partir de la resolución de diversos casos, se han extraído una serie de implicaciones normativas de ese derecho en distintos aspectos, que ahora conviene recuperar en lo conducente.

125. Esta Suprema Corte ha precisado que la libertad de expresión se relaciona con distintas finalidades, por lo que no se puede reducir a un solo núcleo, “ya que su protección persigue tanto facilitar la democracia representativa y el autogobierno, como la autonomía, la autoexpresión y la autorrealización del individuo”. Así, por la multiplicidad de propósitos que le dan sentido, esta Corte ha determinado que pueden identificarse dos facetas de dicho derecho: “Existen dos dimensiones del derecho a la libre expresión de acuerdo a su trascendencia política o individual: por un lado, en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el funcionamiento adecuado de la

democracia representativa y, por otro, en su dimensión individual, asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual.”<sup>19</sup>

126. Aunque existe una presunción de que toda expresión merece protección constitucional, como lo ha establecido esta Sala “no todas las expresiones merecen el mismo nivel de protección”. Aquellas relacionadas con el discurso político o que sean de interés para deliberación pública presentan un mayor valor constitucional, no porque sea superiores a otro tipo de discursos, sino porque la Constitución busca trazar los fundamentos de un gobierno democrático basado en la deliberación racional de sus ciudadanos y, por tanto, debe garantizar de una manera reforzada la apertura de los canales de participación política de los cuales se nutre el sistema.
127. El discurso político se encuentra protegido de manera reforzada en nuestro modelo constitucional por las funciones de crítica y cuestionamiento a las acciones del Gobierno en turno, quien podría estar tentado a censurar, o bien, a través de medios indirectos imponer una ortodoxia oficial en los temas de interés público.
128. Así, hemos concluido que existe una relación instrumental entre la libertad de expresión, a la información e imprenta y el funcionamiento de la democracia, porque “tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales —el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado— y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente

---

<sup>19</sup> Tesis aislada CDXVIII/2014, visible en la página 236 del Libro 13 (diciembre de 2014) Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL SE RELACIONA CON PRINCIPIOS QUE NO PUEDEN REDUCIRSE A UN SOLO NÚCLEO”.

ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos políticos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democráticos”.<sup>20</sup>

129. Recientemente, esta Sala reiteró su criterio de que la libertad de expresión y su correlativo derecho de acceso a la información garantizan la existencia de canales públicos de deliberación, especialmente habilitados para la discusión de temas políticos, que deben protegerse de manera reforzada por los jueces ante medidas que obstaculicen su ingreso o entorpezcan una deliberación robusta y desinhibida sobre temas de interés público. Así, se concluyó<sup>21</sup>:

Los artículos 6o., 7o., 39 y 40 constitucionales guardan una relación sistemática innegable, pues juntos delinear una estructura jurídica apta para lograr el autogobierno democrático. Por un lado, los artículos 6o. y 7o. constitucionales reconocen los derechos de las personas a expresarse y acceder a la información, sin los cuales no sería posible una ciudadanía política y, por otro lado, los artículos 39 y 40 constitucionales establecen que la forma de gobierno es democrática y representativa. Así, los referidos derechos no sólo protegen libertades necesarias para la autonomía personal de los individuos, sino también garantizan un espacio público de deliberación política. Mientras existan mejores condiciones para el ejercicio desinhibido de tales libertades, habrá mejores condiciones de ejercicio de los derechos políticos indispensables para el funcionamiento de la democracia representativa. Por tanto, una persona puede resentir afectación en dichos derechos tanto en la dimensión individual como en la colectiva y los jueces constitucionales deben ser sensibles a considerar qué tipo de afectación alegan en un juicio de amparo. Si se trata de una afectación que trasciende exclusivamente el ámbito de autonomía personal, la pregunta relevante a responder es: ¿La norma combatida impide de alguna manera el ejercicio de la autonomía personal del quejoso? En caso de tratarse de una alegada afectación a la dimensión colectiva, la pregunta relevante a contestar sería: ¿La norma impugnada obstaculiza, impide o estorba de alguna manera al quejoso

---

<sup>20</sup> Tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 287 del Tomo XXX (diciembre de 2009) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO.”

<sup>21</sup> Tesis aislada XXX/2016 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 682 del Libro 27 (febrero de 2016), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. TIPOS DE AFECTACIÓN RESENTIBLE A CAUSA DE NORMAS PENALES.”

para ingresar o participar en el espacio de la deliberación pública? En este segundo aspecto, los jueces constitucionales deben considerar que las personas acuden al juicio de amparo a exigir la protección contra una amenaza diferenciada, la que debe obligar a dichos jueces a trascender el ámbito analítico estrictamente personal de afectación y observar las posibilidades de afectación del precepto impugnado en las posibilidades de desenvolvimiento de la persona que acude al juicio de amparo en el espacio público de deliberación. Ello debe considerarse de una manera muy cuidadosa y especial tratándose de normas que blinden la crítica de información de interés público, pues el interés legítimo, en este contexto, debe servir a las personas -y más aún a quienes desempeñan una función de informar- para poder acceder al control constitucional cuando estimen que no les asisten esas posibilidades de acceso y participación en el escrutinio público.

130. Por estas razones, en nuestra jurisprudencia, la libertad de expresión es el derecho constitucional que más se ha asociado a las precondiciones del modelo de democracia constitucional previsto por nuestro Texto Fundamental, pues es el derecho que permite a los ciudadanos discutir y criticar a los titulares ocasionales de su gobierno, así como debatir reflexivamente para formar preferencias en relación a ciertos temas, que después condicionarán el tipo de necesidades colectivas a tratar por los representantes populares. En otras palabras, es un instrumento esencial del sistema de rendición de cuentas.
131. Sobre tales premisas, esta Sala ha determinado que las restricciones a la libertad de expresión se pueden someter a escrutinio ordinario o uno estricto dependiendo si la restricción en cuestión tiene una incidencia en un discurso valioso constitucionalmente o en uno con menor protección, esto es, será aplicable un escrutinio estricto si la restricción sujeta a evaluación incide en el discurso político y será aplicable un escrutinio ordinario si incide en un discurso comercial o poco relevante para la deliberación pública.
132. Esta Sala ha precisado que el “criterio de interés público debe fundarse en la información que el público considere relevante para la vida comunitaria, es decir, aquella que versa sobre hechos que puedan encerrar trascendencia

pública y que sean necesarios para que sea real la participación de los ciudadanos en la vida colectiva”. En este sentido “puede decirse que el discurso político es el que está más directamente relacionado con la dimensión social y las funciones institucionales que debe cumplir la libertad de expresión en un contexto democrático.”<sup>22</sup>

133. Pues bien, retomando las anteriores premisas y precedentes, esta Sala reitera que se debe aplicar escrutinio estricto cuando se impugne una restricción legal que incida en las posibilidades de manifestación de una persona en un discurso de alto valor constitucional, como es el político, por lo cual dichas medidas serán válidas si persiguen una finalidad constitucional imperiosa, en ellas se observe una fuerte relación medio a fin y conformen la única opción para alcanzar dicho fin, es decir, que no exista otra medida menos gravosa que sea igualmente eficaz.<sup>23</sup>

134. A este estándar se deben sujetar todas las medidas que restrinjan las expresiones de contenido valioso, así como todas las medidas dirigidas a singularizar un punto de vista sin importar si el discurso relativo es valioso o no, pues, como se precisó, las medidas que buscan silenciar una opinión específica son las más invasivas y sospechosas de inconstitucionalidad al basarse en la presunción de que el Estado pretende imponer una ortodoxia oficial.

135. Esta conclusión se basa en criterios de esta Primera Sala de que el Estado tiene una especial obligación de neutralidad respecto a todas las expresiones e ideologías de las personas y de garantizar las condiciones del pluralismo,

---

<sup>22</sup> Tesis aislada CXXXII/2013 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 553 del Libro XX (mayo de 2013), Tomo I de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LA VIDA PRIVADA DE LAS PERSONAS PUEDE AMPARARSE POR ESTE DERECHO SI SE JUSTIFICA SU INTERÉS JURIDICO.”

<sup>23</sup> Ver tesis aislada CDXXIII/2014 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 236 del Libro 13 (diciembre de 2014) Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS MENSAJES PUBLICITARIOS TIENEN UNA PROTECCIÓN ATENUADA EN EL EJERCICIO DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.”

con el que se alimenta la democracia. Como lo hemos establecido, “[l]a protección constitucional de las libertades de expresión y prensa permite, a quienes la ejerzan, el apoyo, apología o defensa de cualquier ideología, aun y cuando se trate de posturas que no comulguen con la ideología imperante, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a pensar de determinada manera, sino que protege cualquier pensamiento, incluso aquel que podamos llegar a odiar, siempre y cuando se exprese respetando los límites previstos en la propia Carta Magna, tal y como ocurre con los derechos de terceros.”<sup>24</sup>

136. Esta neutralidad no supone contradecir lo establecido previamente, a saber, que en sede de control constitucional la autoridad judicial debe preguntarse por el valor constitucional del discurso.

137. En efecto, el deber de neutralidad del Estado no debe impedir reconocer que en el centro de la libertad de expresión se encuentra aquel de naturaleza política<sup>25</sup>, así como todo aquel relevante para la deliberación pública (científico, académico, artístico, cultural etc.) y en su periferia discursos de menor valor constitucional, típicamente el comercial y fuera de su ámbito de protección, discursos desprotegidos por la libertad de expresión, como son los insultos, los oprobios<sup>26</sup> y recientemente, por una decisión de mayoría de esta Sala, los discursos de odio.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Tesis aislada XXIX/2011 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2913 del Libro IV (enero de 2012), Tomo 3 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OBLIGACIÓN DE NEUTRALIDAD DEL ESTADO FRENTE AL CONTENIDO DE LAS OPINIONES.”

<sup>25</sup> Tesis aislada CCXVII/2009 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 287 del Tomo XXX (diciembre de 2009) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO.”

<sup>26</sup> Tesis de jurisprudencia 31/2013 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 537 del Libro XIX (abril de 2013), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO.”

<sup>27</sup> Tesis aislada CXLVIII/2013 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 547 del libro XX (mayo de 2013), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL DISCURSO HOMÓFOBO

138. La neutralidad se refiere a la prohibición que recae sobre el Estado de no discriminar entre puntos de vista al momento de regular y de preservar los canales de deliberación para que se expresen todos los puntos de vista posibles, especialmente aquellos minoritarios que ponen a prueba las visiones mayoritarias. En otras palabras, el deber de neutralidad se traduce en la prohibición de establecer una ortodoxia oficial por parte del estado en cualquier tema protegido por la libertad de expresión.
139. Por tanto, los discursos que no se encuentren en el centro de la libertad de expresión, así como las medidas que no se refieran al contenido de las expresiones y sólo regulen el modo, tiempo y lugar de las expresiones o discursos, siempre y cuando alternativamente existan espacios significantes para la diseminación de las manifestaciones de las personas, se deben someter a escrutinio ordinario, lo que implica que “[b]asta que la intervención sirva a un importante objetivo del Estado, exista una relación sustancial o relevante entre el medio y el fin, y sea una opción razonable y no excesiva, en comparación con otras alternativas igualmente idóneas.”<sup>28</sup>
140. Una vez precisado el contenido de las normas impugnadas, la clasificación de sus contenidos, el parámetro de control y reiterado el estándar de revisión judicial, es necesario precisar las condiciones de justiciabilidad del derecho a la libertad de expresar cuando acude una persona moral que es concesionario.
141. En el presente caso es necesario considerar que acude una concesionaria de radiodifusión a combatir normas legales que le imponen determinadas condiciones materiales en relación a sus transmisiones, alegando que violan su derecho a la libertad de expresión.

---

CONSTITUYE UNA CATEGORÍA DE LENGUAJE DISCRIMINATORIO Y, EN OCASIONES, DEL DISCURSO DEL ODIO.”

<sup>28</sup> *Ibidem*, “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS MENSAJES PUBLICITARIOS TIENEN UNA PROTECCIÓN ATENUADA EN EL EJERCICIO DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.”



142. El Tribunal Pleno ha establecido que las personas morales pueden invocar derechos humanos como parámetro de validez constitucional en ciertos casos si la naturaleza del derecho se encuentra relacionado estrechamente con el tipo de actividades realizadas por ella.<sup>29</sup>
143. Así, es constitucionalmente admisible que una persona moral pueda invocar la libertad de expresión como parámetro de control constitucional, especialmente, una concesionaria de radiodifusión, quien es un sujeto constitucionalmente relevante, por tener una especial importancia para el éxito de un sistema democrático alimentado por la deliberación de sus ciudadanos, toda vez que la concesión de la cual es titular es el principal instrumento constitucional para la formación de la opinión pública, por lo que las reglas que regulan las actividades de un concesionario, así como aquellas que determinan su asignación y existencia se pueden evaluar a la luz de la libertad de expresión, acceso a la información, y aquellos principios constitucionales estructurales de la deliberación pública.
144. Esta Sala ha determinado que los “medios de comunicación son entidades cuyas opiniones suelen imponerse en la sociedad, dominando la opinión pública y generando creencias”, lo cual se debe al especial poder que la estructura legal les otorga para presentar argumentos, visiones o puntos de vista a la población. “Lo importante es señalar que, mediante sus opiniones, los medios de comunicación —como líderes de opinión— ejercen un cierto tipo de poder, valiéndose de la persuasión y no de la coacción”.<sup>30</sup>
145. No obstante, es necesario identificar la faceta de la libertad de expresión que un concesionario puede invocar como parámetro de control constitucional. Así,

---

<sup>29</sup> Tesis de jurisprudencia I/2014 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación, visible en la página 273 del Libro 3 (febrero de 2014), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “PERSONAS MORALES. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE LES CORRESPONDE DEPENDE DE LA NATURALEZA DEL DERECHO EN CUESTIÓN, ASÍ COMO DEL ALCANCE Y/O LÍMITES QUE EL JUZGADO LES FIJE.”

<sup>30</sup> Tesis aislada XXVIII/2011 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2914 del Libro IV (enero de 2012), Tomo 3 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “MEDIOS DE COMUNICACIÓN. SU CONSIDERACIÓN COMO FIGURAS PÚBLICAS A EFECTOS DEL ANÁLISIS DE LOS LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.”

esta Sala estima que prima facie no es aplicable la dimensión individual del derecho, ya que “en tanto se relaciona con valores fundamentales como la autonomía y la libertad personal”, su idea es permitir a los individuos “manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas”.<sup>31</sup> Esta dimensión individual podrá ser invocada por las personas en lo individual frente a las reglas que les impiden manifestarse en los medios de comunicación, pero no con el mismo alcance por los medios de comunicación en carácter de personas ficticias.

146. Las concesionarias de radiodifusión suelen ser personas morales, que se presentan en una forma institucional, cuyas líneas editoriales no son reducibles a una sola persona, sino a un conglomerado de personas, quienes procesan y discuten visiones de la sociedad de una forma ordenada. Más aún, su función es la de servir de canal de deliberación (los artículos 6 y 28 constitucionales definen a la radiodifusión como un servicio público), por lo que lejos de gozar de una concesión para desarrollar la autonomía de su titular, su deber constitucional es la de permitir la mayor discusión posible de los temas de relevancia pública y de propiciar que la mayoría de los puntos de vista de la sociedad se expresen en su servicio público, deberes constitucionales que se encontrarían en constante tensión si se reconociera un derecho de autonomía a las concesiones para excluir los puntos de vista y no discutir aquellos temas que sean contrarias a su visión personal de las cosas.

147. Por tanto, los concesionarios de radiodifusión podrán invocar como parámetro de control constitucional la dimensión pública de la libertad de expresión. Como lo ha dicho esta Sala, “[e]sta dimensión de la libertad de expresión [la política] cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso

---

<sup>31</sup> Tesis aislada CDXX/2014 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 233 del Libro 13 (diciembre de 2014) Tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.”

al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado.”<sup>32</sup> Por tanto, es a partir de estas finalidades que debe someterse a control de validez las leyes impugnadas por las concesionarias de radiodifusión, esto es, en su dimensión objetiva con el fin de evaluar si las normas legales frustran o impiden que la concesionaria cumpla con sus deberes al prestar el servicio público de radiodifusión de fomentar una deliberación pública de calidad y plural respecto a los temas de interés público.

148. Al respecto es relevante recordar que la radiodifusión es definida como un servicio público, en términos del artículo 28 constitucional. Por tanto, las condiciones regulatorias de concesión —a través de la cual se otorga a un particular la prestación del mismo— determinan las condiciones de interés público en que debe prestarse. Debe recordarse que previo a la reforma constitucional de 2013, esta Suprema Corte estableció que la radiodifusión no era un servicio público, sino una actividad de interés público vinculado con la explotación de un bien público, lo que tenía como consecuencia una imposibilidad del Estado de imponer condiciones materiales en la prestación del servicio; sin embargo, uno de los cambios de naturaleza constitucional es justamente que al tratarse de un servicio público, el concesionario adquiere obligaciones en favor de quien es el destinatario de ese servicio, a saber, la ciudadanía participante en la deliberación democrática.<sup>33</sup>

149. Como lo define el artículo 3, fracción LIV de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la radiodifusión es “la propagación de

---

<sup>32</sup> Tesis aislada CDXIX/2014 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 234 del Libro 13 (diciembre de 2014), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.”

<sup>33</sup> Tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1093 del Tomo XXVI (diciembre de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. CONFORME A LAS LEYES QUE LAS REGULAN, NO CONSTITUYEN UN SERVICIO PÚBLICO, SINO ACTIVIDADES DE INTERÉS PÚBLICO, POR LO QUE LAS CONCESIONES QUE SE OTORGAN SON SOBRE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO.”

ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, incluidas las asociadas a recursos orbitales, atribuidas por el Instituto a tal servicio, con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos para ello”. El artículo 28 constitucional define a la radiodifusión como un servicio público, el cual debe entenderse, en términos de la fracción LXV del referido artículo 3 de su ley reglamentaria, como “los servicios de interés general que prestan los concesionarios al público en general con fines comerciales, públicos o sociales de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y la Ley Federal de Competencia Económica”. Esto debe complementarse con la determinación del artículo 4 de la ley de que “[p]ara efectos de la Ley, son vías generales de comunicación el espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, las estaciones de radiodifusión y equipos complementarios, así como los sistemas de comunicación vía satélite”.

150. Esta Sala considera que a partir de recientes reformas constitucionales, la Constitución ha fijado los fines imperiosos que el legislador debe alcanzar a través de la legislación secundaria en la prestación del servicio público de radiodifusión.
151. El segundo párrafo del artículo 6° de la Constitución establece que “[t]oda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información de toda índole por cualquier medio de expresión”; seguido de la porción que prevé la obligación del Estado de garantizar “el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios”.
152. El apartado B, fracción III del artículo 6 constitucional establece que la radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado

garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3° de esta Constitución.”

153. Con especial relevancia para el caso concreto, la fracción IV del apartado B del artículo 6° constitucional establece que “[s]e prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.”
154. Como se observa, la Constitución no es neutra respecto al tipo de fines materiales asociados a la implementación de la radio en el país. Al definirla como servicio público, el Constituyente ha previsto una amplia facultad regulatoria a favor del legislador para promover fines constitucionales imperiosos para una democracia deliberativa, regulación que debe buscar dos fines: propiciar que la discusión de temas de relevancia para el debate público y propiciar que muchas visiones sean escuchadas sobre dichos temas.
155. La radio debe prestarse en condiciones tales que permitan a la ciudadanía acceder a una oferta de información plural, oportuna y de calidad. Por disposición expresa de la Constitución este servicio público debe prestarse de tal forma que permita la diseminación en la sociedad de los beneficios de la cultura y fomente los valores de la identidad nacional, así como los fines previstos en el artículo 3° constitucional, referidos a una educación laica, democrática, de promoción de los derechos humanos. En este sentido, el Constituyente hace explícita su pretensión de incorporar a los medios de

comunicación como parte de un sistema de educación más amplio trazado desde la Constitución.

156. Por tanto, esta Primera Sala concluye que las concesiones de radiodifusión son instrumentos regulatorios del Estado en los cuales se proyectan dos conjuntos de exigencias constitucionales para la prestación de un servicio público de naturaleza constitucional: por una parte, la máxima libertad posible de expresión y de difusión garantizando la neutralidad del estado a fin de no intervenir en la formación de opiniones y en la creatividad y talento para presentar visiones innovadoras y críticas; por otra parte, la obligación del estado de regular condiciones regulatorias para promocionar los fines materiales asociados a una democracia deliberativa (pluralismo, información veraz y de calidad sobre asuntos de relevancia pública, diseminación de bienes culturales y científicos).
157. Recapitulando lo expuesto, la radiodifusión es un conducto constitucional de naturaleza pública para la formación de opinión pública, el cual se otorga a los particulares a través de una concesión, para que éstos puedan desarrollar la dimensión pública de la libertad de expresión y difusión, al mismo tiempo de descargar responsabilidades constitucionales sustentadas en las condiciones legales impuestas por el título de concesión de conformidad con el paradigma del Estado Regulador. Esto es, al mismo tiempo que los concesionarios tienen garantizada la libertad de desarrollar su creatividad para presentar visiones críticas e incluso incómodas para el gobierno en turno, también deben cumplir con la obligación de propiciar el debate de temas de interés público y la presentación plural de información, no obstante no estén de acuerdo.
158. Por tanto, debe concluirse que los jueces constitucionales deben evaluar la validez de las leyes respectivas buscando encontrar que las medidas legislativas se ubiquen en los puntos de equilibrio de ambas exigencias, esto es, por una parte garantizando que las normas busquen que los concesionarios encuentren amplios espacios de libertad para creativamente

promover la producción de contenidos, al mismo tiempo de garantizar que el Estado vigile que los concesionarios cumplan obligaciones en favor de la deliberación pública, al propiciar la discusión de temas de interés públicos y la presentación plural de visiones, no obstante no sea acorde con su agenda comercial o con sus preferencias.

159. Pues bien, finalmente se procede a analizar la validez de las normas impugnadas.

160. En primer lugar, se procede a analizar la validez del artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el cual establece lo siguiente:

Artículo 223. La programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá propiciar:

- I. La integración de las familias;
- II. El desarrollo armónico de la niñez;
- III. El mejoramiento de los sistemas educativos;
- IV. La difusión de los valores artísticos, históricos y culturales;
- V. El desarrollo sustentable;
- VI. La difusión de las ideas que afirmen nuestra unidad nacional;
- VII. La igualdad entre mujeres y hombres;
- VIII. La divulgación del conocimiento científico y técnico, y
- IX. El uso correcto del lenguaje.

161. Como se había precisado, el legislador introduce una restricción basada en un punto de vista en el artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, al establecer un mandato general de “propiciar” ciertos puntos de vista en relación a temas considerados relevantes, lo que se prescribe previendo un listado de nueve temas que deben promoverse positivamente en las transmisiones de los concesionarios y, a contrario sensu, evitar aquellas opiniones adversas. En relación a dichos tópicos, el legislador no permite a los concesionarios mantenerse imparciales, sino que establece una obligación legal a los concesionarios para propiciar un lado del debate y abstenerse de presentar el otro, por lo que no sólo se trata de una restricción que busca imponer o suprimir un determinado tópico de la discusión, sino también influir

en el debate singularizando un determinado punto de vista y beneficiarlo en la conversación, al presentar determinadas posiciones como parte de una obligación legal. Los referidos puntos de vista se refieren a “la integración de las familias, el desarrollo armónico de la niñez, el mejoramiento de los sistemas educativos, la difusión de los valores artísticos, históricos y culturales, el desarrollo sustentable, la difusión de las ideas que afirmen nuestra identidad nacional, la igualdad entre mujeres y hombres, la divulgación del conocimiento científico y técnico y el uso correcto del lenguaje”.

162. Esta Sala estima que la fracción IX del artículo 223 de la ley es inconstitucional, y el resto de las fracciones son constitucionales si se interpretan de manera conforme con la dimensión pública de la libertad de expresión y de difusión.
163. Al tratarse de medidas que singularizan un punto de vista, esta Suprema Corte estima que deben sujetarse a un escrutinio estricto, por lo que para lograr un reconocimiento de validez deben buscar realizar un fin constitucional imperioso, mostrar una estrecha relación de medio a fin y no existir una alternativa menos gravosa para lograr el mismo fin.
164. En relación, al primer requisito, se estima que las fracciones III, IV y VI del precepto reproducen los fines materiales que el artículo 6° constitucional prevé el servicio de radiodifusión. Las porciones legales impugnadas obligan a propiciar el mejoramiento de los sistemas educativos, la difusión de los valores artísticos, históricos y culturales, la difusión de las ideas que afirmen nuestra unidad nacional, así como la divulgación del conocimiento científico y técnico; mientras que el artículo 6°, apartado B de la Constitución prevé que la radiodifusión debe servir para fomentar los valores de la identidad nacional, contribuir a los fines establecidos en el artículo 3° referido a la educación, cuyo uno de sus objetivos es la realización del progreso científico, y brindar los beneficios de la cultura a toda la población; de ahí, que en la ley, el legislador únicamente replica lo que ya establece la Constitución.



165. Por su parte, las fracciones I, II y VII del precepto impugnado prevén la obligación de promocionar el respeto a derechos humanos protegidos constitucionalmente, como son la integración de las familias, el desarrollo armónico de la niñez y la igualdad de hombres y mujeres. En relación con ello, el artículo 6°, apartado B de la Constitución establece que la radiodifusión debe contribuir “a los fines establecidos en el artículo 3° de esta Constitución”, en el cual se prevé que uno de los fines de la educación debe ser la promoción de los derechos humanos. Así, en el artículo 4° de la Constitución se establece que “[e]l varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia” y que “[e]n todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio de interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos”, por lo que las mencionadas porciones normativas ordenan promover la protección de derechos humanos e incorporarse como un sistema amplio de educación constitucional.
166. Finalmente, la fracción V del precepto impugnado prevé la obligación de propiciar el desarrollo sustentable, lo cual es un fin imperante constitucional, ya que el artículo 25 establece que “[c]orresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable”.
167. Por tanto, en relación a las mencionadas fracciones, el legislador pretende avanzar en la relación de fines constitucionales imperiosos.
168. El segundo paso del estándar exige evaluar si existe una estrecha relación de medios a fin, esto es, precisar si el legislador diseñó una medida que fuera instrumentalmente idónea para la consecución del fin que se propuso. Ahora bien, esta Sala estima que en este paso la norma impugnada abre espacio para la confronta de distintas posibilidades interpretativas, pues la norma sólo establece que es obligación de las radiodifusoras propiciar esos temas, entendiendo que deben promocionarse positivamente y evitar los puntos de vista contrarios a los mismos, esto es, atentar contra la integración de las

familias, el desarrollo armónico de la niñez, el mejoramiento de los sistemas educativos, la difusión de los valores artísticos, históricos y culturales, el desarrollo sustentable, la difusión de las ideas que afirmen nuestra identidad nacional, la igualdad entre mujeres y hombres, la divulgación del conocimiento científico y técnico.

169. Sin embargo, no parece evidente del tenor literal de la norma el listado de puntos de vista dispuestos por el legislador para adoptarse por los concesionarios para ser transmitidos en sus programaciones para avanzar en la realización de tales fines constitucionales imperiosos.
170. Ello, pues todas las fracciones mencionadas contienen conceptos evaluativos cuyo contenido y alcance pueden ser objeto de desacuerdos entre personas razonables y la norma no precisa cuál de las distintas lecturas posibles deben ser adoptadas por las radiodifusoras para ser propiciadas.
171. De la misma forma, al tratarse de conceptos evaluativos, tampoco es claro el mandato del legislador de propiciarlos, ya que las radiodifusoras pueden producir y transmitir contenidos imaginables en un infinito número de formatos creativos y para una pluralidad indefinida de propósitos informativos y culturales, como parte de las más variadas formas en que los medios de comunicaciones pueden experimentar para presentar sus visiones propias al público, por lo que surge la pregunta ¿Cómo insertar la promoción de los referidos puntos de vista en una programación flexible, imprevisible legalmente, sujeta a los dictados de la creatividad de profesionistas que se guían por criterios informativos, artísticos o culturales?
172. Por tanto, ante la indeterminación normativa del precepto impugnado, esta Sala estima necesario precisar la interpretación conforme de dichas medidas.
173. Pues bien, esta Sala estima que las normas deben interpretarse de una manera conforme con la libertad de expresión y de difusión, protegidas constitucionalmente en favor de los medios de comunicación, quienes en un

modelo democrático cumplen con dos funciones relevantes, a saber, presentar ofertas plurales a la población de visiones sobre asuntos de interés público y, con ello, ofrecer un espacio destinado para la deliberación pública, en los cuales se puedan poner a prueba las visiones mayoritarias y las ideas prevalecientes a partir de la exposición de nuevas visiones minoritarias y críticas.

174. Como se expuso en un inicio, en una democracia no existen ortodoxias a protegerse legalmente. Las condiciones constitucionales del ejercicio del poder público —a partir de la deliberación de sus ciudadanos— exigen que todas las ideas se pongan a prueba a partir del libre intercambio de puntos de vista y de información; de la exposición de las visiones mayoritarias a las críticas de las minorías se busca encontrar un nuevo equilibrio de preferencias mayoritarias. El intercambio de ideas, argumentos y visiones entre los distintos sectores de la sociedad permite la formación racional de las mayorías alrededor de distintos temas. En este contexto, se insiste que los medios de comunicación cumplen la tarea de ofrecer los canales de deliberación informal a partir de los cuales se construyen razones públicas, con base en las cuales los ciudadanos posteriormente podrán ejercer formalmente sus derechos políticos en la democracia electoral y representativa y exigir rendición de cuentas a sus gobernantes.
175. En otras palabras, en una democracia deliberativa, las preferencias no están dadas, sino que se construyen a partir de la reflexión racional de las personas. Eso es posible si los medios de comunicación tienen garantizada la libertad amplia para presentar visiones impopulares, críticas y provocadoras de las ideas dominantes en un determinado momento.
176. Por tanto, los jueces constitucionales, no sólo tienen el deber de declarar la invalidez de aquellas medidas que directamente restringen la libertad de expresarse, sino todas también que indirectamente pongan obstáculos de manera injustificada a la difusión de las ideas.

177. Esto, ya que el artículo 7° constitucional consagra la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, y establece que “[n]o se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y apartados usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.”
178. Como lo determinó esta Sala “una restricción en el medio por el cual se expresa un mensaje, también es una limitante a la libertad de expresión”<sup>34</sup>. Así, esta Sala estima que la norma impugnada, en sus primeras ocho fracciones debe interpretarse en la forma de evitar una objeción constitucional insuperable<sup>35</sup>; por tanto, la norma no debe entenderse en el sentido de establecer una obligación de adoptar una ortodoxia oficial, cuyas desviaciones sean vigiladas y sancionadas por las autoridades estatales, que se convierta, por utilizar el lenguaje del artículo 7° constitucional, en una posibilidad latente de “abuso de controles oficiales” “encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones”.
179. Debe recordarse que en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, mediante recientes reformas constitucionales, el texto constitucional ha cambiado de paradigma y ha establecido que las normas constitucionales deben entenderse bajo la idea del Estado Regulador<sup>36</sup>, esto es, como un

---

<sup>34</sup> Tesis aislada CLI/2016 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 706 del Libro 31 (junio de 2016), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “PUEBLOS INDÍGENAS. EL DERECHO QUE TIENEN A EMPLEAR Y PRESERVAR SU LENGUA INCIDE EN EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN.”

<sup>35</sup> Tesis aislada LXIX/2011 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 552 del Libro III (diciembre de 2011) Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”

<sup>36</sup> Tesis de jurisprudencia 46/2015 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 339 del Libro 26 (enero de 2016) Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA

sector regulado a cargo de un órgano constitucional autónomo, quien toma decisiones, desde una racionalidad de especialidad técnica, para lograr que los concesionarios generen una práctica dirigida a propiciar fines deseables para la democracia deliberativa; como parte de este nuevo paradigma, la Constitución establece que la radiodifusión debe entenderse como un servicio público, sujeto al interés público. De ahí, que sus acciones queden sujetas a la regulación, vigilancia y, en su caso, escrutinio correctivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones, quien, en términos del artículo 28 constitucional “es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan las leyes.

180. La misma norma constitucional establece que dicho instituto, “[p]ara tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.” En este listado de facultades, la Constitución prevé “[c]orresponde al Instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.”

181. Por tanto, el uso de la concesión respectiva está sujeta constantemente a un control oficial, el cual debe ejercerse de conformidad con la libertad de expresión y de difusión, conclusión que se encuentra prescrita por el artículo constitucional, al establecer que “[l]as concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las

---

AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”

indígenas, las que se sujetarán de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2°, 3°, 6° y 7° de esta Constitución.”

182. De esta forma, la norma impugnada no puede entenderse como una obligación de adopción de una ortodoxia oficial que de fundamento a un control oficial a cargo del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
183. Con base en lo anterior, las primeras ocho fracciones del artículo 253 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión no pueden entenderse como obligaciones de adoptar un punto de vista oficial en relación a los temas ahí mencionados, cuya desviación quede sujeta a la vigilancia y sanción del Instituto Federal de Telecomunicaciones, con la probable consecuencia de generar una revocación del título de concesión, sino deben entenderse estableciendo la obligación mínima de abordar dichos temas.
184. Al cumplir con las primeras ocho fracciones del artículo 223 de la ley impugnada, los concesionarios no deben reproducir el conjunto de ideas que conformen la ortodoxia oficial del gobierno en turno, sino simplemente la de tratar de abordar y bajo un parámetro de razonabilidad a la luz del tipo de concesión, los temas ahí mencionados, tratando de presentar el mayor número posible de visiones. Por tanto, las ocho fracciones del precepto reclamado se insertan en la doctrina del margen de apreciación de los medios de comunicación, traducido en la libertad robusta para presentar distintas visiones posibles y, probablemente, encontradas, sobre cada uno de los tópicos ahí mencionados, con la seguridad de que la autoridad no los sancionara por presentar una visión impopular, provocadora o, incluso molesta o irritante para las mayorías y contraria a la visión oficial de las autoridades.
185. Al establecer la doctrina del margen de apreciación de los medios de comunicación, esta Sala determinó que “[l]os medios de comunicación deben poder decidir con criterios periodísticos la manera en la que presentan

información o cubren una noticia y contar con un margen de apreciación que les permita, entre otras cosas, evaluar la divulgación de información”.

186. Aunque este caso involucró la libertad de expresión de los periodistas para presentar ciertos aspectos de la vida privada de personas, dicho criterio aplica a la libertad de los medios de comunicación para presentar distintas visiones sobre los más distintos temas de interés público. Como lo concluimos en aquella ocasión “[n]o corresponde a los jueces en general, ni a esta Suprema Corte en particular, llevar a cabo el escrutinio de la prensa al punto de establecer en casos concretos si una determinada pieza de información es conveniente indispensable necesaria para ciertos fines”. Esta conclusión debe extenderse a cualquier control oficial que tenga cualquier autoridad.
187. Concluir lo contrario “supondría la implementación de una restricción indirecta a la libertad de expresión”, por lo que debe rechazarse cualquier poder al estado de suplantarse como editor de los medios de comunicación y, por tanto, respetar estrictamente una posición de deferencia a los criterios editoriales de las concesionarias de radiodifusión.<sup>37</sup>
188. Debe recordarse que la libertad de expresión tiene una finalidad instrumental para la democracia: garantiza que las visiones dominantes se pongan a prueba a través de las opiniones minoritarias y asegura que se logre el intercambio de argumentos para transformar las preferencias de las mayorías de acuerdo al progreso de esa deliberación. Por tanto, sería contradictorio considerar que la Constitución pudiera permitir la implementación de un control oficial para controlar la desviación de una ortodoxia oficial en distintos temas relevantes.

---

<sup>37</sup> Tesis aislada CLIV/2013 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 559 del Libro XX (mayo de 2013), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. MARGEN DE APRECIACIÓN DE LOS PERIODISTAS EN LA DETERMINACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN SOBRE LA VIDA PRIVADA DE LAS PERSONAS.”

189. En suma, el artículo impugnado debe interpretarse en el sentido de establecer una obligación mínima de inducción al abordaje y reflexión de los tópicos de relevancia constitucional ahí mencionados, con un amplio margen de apreciación para determinar las visiones dignas de presentarse al público, únicamente buscando presentar la mayor pluralidad posible; dicha libertad de apreciación incluye el formato, la programación y la narrativa con la cual los medios de comunicación decidan abordar el tema.
190. La autoridad reguladora debe cuidar en todo momento evitar que el control en el cumplimiento de la obligación legal se convierta en un control oficial indirecto en la libertad de expresión y debe ser cuidadosa en evitar generar controles que inhiben una discusión robusta sobre temas controvertidos, así como la presentación de puntos de vista que pongan a prueba las visiones dominantes.
191. Pues bien, en este sentido, la medida legislativa cumple con el segundo paso del estándar de escrutinio, pues mediante una obligación mínima de abordar ciertos temas de relevancia constitucional se avanza en la realización del fin constitucional imperioso de lograr que los medios de comunicación ayuden a difundir información sobre temas constitucionalmente relevantes.
192. Igualmente, esta Sala estima que la medida legislativa supera el tercer paso del estándar, pues se trata de la medida menos gravosa existente para la realización de los fines constitucionales.
193. Esto se comprueba tan pronto se precisa que la alternativa a una norma que imponga la obligación legal de abordar ciertos temas, es el sistema de libre mercado, mediante el cual los contenidos de la radiodifusión se fijan en el punto donde se encuentre la oferta y la demanda, lo cual se suele hacer a través de decisiones de consumidores que no siempre interiorizan los beneficios de contar con información sobre temas de relevancia pública, al adolecer del problema de los “bienes públicos” y encontrarse en una situación



equivalente a la del “dilema de prisioneros”; igualmente, para contar con una producción de información sobre temas de interés públicos de una manera plural, tampoco se podría confiar únicamente en un modelo de libre mercado desde las perspectiva de la decisión individual de los concesionarios, pues en una contexto similar no existiría norma que los obligara a interiorizar las externalidades negativas de no contar con esa información.

194. Por tanto, al resultar el libre mercado un sistema imperfecto para la deliberación pública, debe estimarse razonable para el legislador prever la creación de una obligación de mínima intervención, cuyo propósito sea la de compeler a los concesionarios a generar debate plural sobre temas de relevancia pública.
195. Esta conclusión se robustece si se considera que se está interpretando que la norma impone una obligación mínima, mucho menos gravosa que la sostenible mediante una interpretación literal y aislada del precepto que afirme la imposición de una ortodoxia oficial en cada tema reforzada a través de controles oficiales.
196. No obstante, esta Sala estima que debe declararse la invalidez de la fracción IX del artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el cual establece la obligación de los concesionarios de radiodifusión de propiciar en su programación el uso correcto del lenguaje.
197. Ello, pues dicha medida no supera el primer paso del estándar de escrutinio estricto de constitucionalidad, pues el uso correcto del lenguaje es un fin demasiado ambiguo, que impide a esta Sala encontrar en el mismo un fin preciso y delimitado que sea imperioso desde la perspectiva constitucional.
198. En primer lugar, el uso correcto del lenguaje parece chocar *prima facie* con la decisión de la Constitución de no establecer una sola lengua nacional, sino la protección de una pluralidad de ellas. Así se deriva del artículo 2, segundo párrafo de la Constitución, al establecer que “[l]a Nación tiene una

composición pluricultural sustentada originalmente que son aquellos que descienden de poblaciones que habitan en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias institucionales sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.” El apartado A, fracción IV de este precepto establece que “[e]sta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para” [...] “[p]reservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.”

199. Por tanto, el legislador falla en precisar un fin que sea acorde con el texto constitucional, pues de aceptarse como legítimo el fin propuesto, la autoridad en la materia deberá identificar una de esas lenguas y establecerla como aquella digna de protección legal en detrimento del resto reconocidas como objeto de tutela constitucional.<sup>38</sup>
200. En segundo lugar, el fin legislativo es ilegítimo, pues pretende que el Estado se erija en una autoridad lingüística y determine el uso correcto de las palabras en los medios de comunicación. Esto no es aceptable constitucionalmente porque el lenguaje no es un sistema normativo determinado por las fuentes jurídicas de nuestro sistema constitucional.
201. Así, esta Sala estima que ante la ambigüedad del fin precisado por el legislador y ante lo intrusivo de la intención de investir a la autoridad técnica en la materia con el control oficial sobre las reglas de corrección del lenguaje, debe determinarse que la fracción legislativa es inconstitucional, por no establecer un fin constitucional imperioso.

---

<sup>38</sup> Similar conclusión alcanzó esta Sala al resolver el amparo en revisión 622/2015, por unanimidad de votos, del cual derivó la tesis aislada CLVI/2016, visible en la página 699, Libro 31 (junio de 2016) Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de rubro: “PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 230 DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN.”

202. Ahora esta Sala procede a evaluar la validez constitucional de los artículos 223, segundo párrafo y 224 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que establecen:

Artículo 223. [...]

Los programadores nacionales independientes y aquellos programadores que agregan contenidos podrán comercializar éstos en uno o más canales para una o más plataformas de distribución de dichos contenidos. Las tarifas de estas ofertas comerciales serán acordadas libremente entre estos programadores y las redes o plataformas sobre las que se transmitirán, conforme a las prácticas internacionales.

Artículo 224. En cada canal de multiprogramación autorizado a los concesionarios de uso comercial, público y social que presten servicios de radiodifusión, se deberá cumplir con las mismas reglas y disposiciones aplicables en términos de contenido, publicidad, producción nacional independiente, defensor de la audiencia, tiempos de Estado, boletines, encadenamientos y sanciones.

203. Como se observa de la transcripción, el último párrafo del artículo 223 y el diverso 224 establecen medidas neutrales respecto al contenido o discurso de los concesionarios. En efecto, dicho precepto establece una cláusula de igualdad para todas las concesionarias de radiodifusión, al establecer que en cada canal de multiprogramación autorizado a los concesionarios de uso comercial, público y social, se deberá cumplir con las mismas reglas y disposiciones aplicables en términos de contenido, publicidad, producción nacional independiente, defensor de la audiencia, tiempos de Estado, boletines, encadenamientos y sanciones. Esta norma no singulariza un tema o punto de vista, sino que establece que los concesionarios se deben sujetar a las mismas obligaciones generales con independencia del tipo de actividad y discurso de su especialización.

204. Pues bien, estas normas deben sujetarse a un escrutinio ordinario, porque son medidas neutrales, que se imponen en el entendido de que los concesionarios mantienen libertad para generar sus propias visiones sobre determinados temas y presentarlos al público en las formas que estimen convenientes.

205. Por tanto, para lograr reconocimiento de validez constitucional, basta que las normas busquen avanzar en la realización de fines constitucionales aceptables, que introduzcan medidas relacionadas racionalmente con dichos fines y que no sean abiertamente desproporcionales en la afectación de otros bienes constitucionales.

206. Respecto del primer requisito, esta Sala estima que las normas impugnadas buscan avanzar un fin constitucional no sólo legítimo, sino importante, consistente con el establecimiento de un sistema de normas ciertas y homogéneas que regulen el servicio público de radiodifusión con certeza jurídica, tanto para quienes presten el servicio, como para los usuarios; debe recordarse que a través de reglas claras igualmente aplicables a los distintos concesionarios se propicia la eficacia de estándares mínimos de calidad, mediante los cuales se puede asegurar que el servicio se preste en las condiciones previstas por el artículos 28 constitucionales, a saber, en beneficio del interés general, asegurando la eficacia en los servicios en favor de la población. En la parte conducente, el referido precepto constitucional establece:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

207. Las medidas impugnadas cumplen con el segundo requisito porque razonablemente están conectadas con la finalidad constitucional identificada. El segundo párrafo del artículo 223 de la ley establece una regla de eficiencia de mercado en favor de los programadores, a quienes se les garantiza el derecho de comercializar sus contenidos en uno o más canales o plataformas de distribución y establecer libremente sus tarifas, con lo cual se otorga

certeza en relación a la regla aplicable para transacciones que el legislador estimó necesario reservar a la lógica del mercado, lo cual se conecta razonablemente con la finalidad de proveer de certeza al sector e implementar una política pública que busque alcanzar eficiencia en la prestación de los servicios.

208. Por su parte, el artículo 224 de la ley establece que en cada canal de multiprogramación autorizado a los concesionarios de uso comercial, público y social que presten servicios de radiodifusión, se deberá cumplir con las mismas reglas y disposiciones aplicables en términos de contenido, publicidad, producción nacional independiente, defensor de la audiencia, tiempos de Estado, boletines, encadenamientos y sanciones, lo que justamente supone una medida que busca garantizar que los concesionarios se ajusten a estándares homogéneos mínimos en la prestación del servicio público respectivo, lo que se conecta con la finalidad de establecer reglas precisas y generales que propicien la eficiencia, ya que al tratarse de un servicio público debe considerarse una actividad reglada.

209. Por último, se estima que las medidas analizadas no afectan desproporcionadamente otros bienes constitucionales, pues no se observa que los concesionarios puedan producir o transmitir contenidos con las visiones que estimen convenientes, mientras que los costos de cumplimiento de estas reglas se insertan en el funcionamiento ordinario de cualquier concesión, quien está acostumbrado a cumplir con distintas reglas previstas para la eficiencia de la prestación del servicio.

210. Finalmente, esta Sala procede a evaluar la validez constitucional de los artículos 238, 251 y 253 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, los que establecen:

Artículo 238. Con la finalidad de evitar la transmisión de publicidad engañosa, sin afectar la libertad de expresión y de difusión, se prohíbe la

transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa.

Artículo 251. Los concesionarios de uso comercial, público y social que presten el servicio de radiodifusión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias en cada estación y por cada canal de programación, con una duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de interés social. Los tiempos de transmisión serán administrados por la Secretaría de Gobernación, la que oirá previamente al concesionario y de acuerdo con ellos fijará los horarios a lo largo de sus horas de transmisión.

El Ejecutivo Federal señalará las dependencias que deberán proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por la Secretaría de Gobernación.

Los concesionarios de uso social estarán exentos del impuesto establecido en la Ley del impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación.

Artículo 253. Todos los concesionarios de uso comercial, público y social que presten servicios de radiodifusión estarán obligados a transmitir el Himno Nacional a las seis y veinticuatro horas, y en el caso de la televisión, además, simultáneamente la imagen de la bandera nacional.

211. Los artículos 238, 251 y 253 de la ley citada establecen medidas o restricciones que buscan propiciar o remover determinados temas de la deliberación pública. El artículo 238 busca remover de las transmisiones de radiodifusión determinados contenidos estimados engañosos: la publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa.

212. Con ello no se busca avanzar una determinada opinión en tema alguno, sino remover contenidos que deliberadamente se presentan para inducir a las personas con información inexacta, sin importar el tema o el punto de vista de esos contenidos. Los otros dos artículos establecen este mismo tipo de medidas, pero en lugar de buscar la supresión de determinados temas, prescriben su introducción forzosa en la discusión, al prever que deben abordarse determinados tópicos aún en contra de la voluntad de los concesionarios. Así, el artículo 251 establece que deben otorgar transmisiones

gratuitas dedicadas a difundir temas educativos, culturales y de interés social, mientras que el 253 establece la obligación de transmitir el himno nacional a las seis y veinticuatro horas. Lejos de buscar avanzar un punto de vista, con estas medidas el legislador busca posicionar determinados temas forzosos en las agendas de los concesionarios.

213. Ahora bien, por tratarse de una medida relacionada con el contenido de los discursos, debe someterse a escrutinio estricto, pues se dirige a discurso potencialmente valioso para la deliberación pública, esto es, discurso protegido constitucionalmente (político).

214. El artículo 238 establece que con la finalidad de evitar la transmisión de publicidad engañosa, sin afectar la libertad de expresión y de difusión, se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa.

215. En la norma se identifica como finalidad evitar la transmisión de publicidad engañosa, la cual debe considerarse una finalidad constitucional imperiosa, pues así lo prevé expresamente la fracción IV, del apartado B del artículo 6° de la Constitución Federal, en los siguientes términos:

Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.

216. Ahora bien, el segundo requisito es colmado igualmente por la norma legal, pues el medio que dispone para avanzar el fin imperioso ya está seleccionada y dispuesta en el propio texto constitucional, consistente en la obligación de los concesionarios de no presentar publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa. Esto supone que el Constituyente determinó por sí mismo el medio idóneo, descargando la obligación del legislador de buscar la mejor medida posible.

217. Esta Sala estima que cuando el Constituyente no se limita a establecer fines constitucionales imperiosos, delegando al legislador la selección de los medios idóneos, sino que él mismo selecciona el instrumento, es innecesario evaluar la idoneidad de la medida, pues no corresponde a los jueces constitucionales sustituirse en el Constituyente para determinar si existe un medio menos gravoso.
218. Un escrutinio más exigente será necesario si el legislador introduce alguna medida adicional a la prevista en la Constitución, lo cual no sucede en el presente caso, por lo que debe reconocerse la validez de la referida medida por replicar lo previsto en la Constitución Federal, sin que se observe necesario realizar algún operación de compatibilidad del texto constitucional y el derecho convencional de los derechos humanos, pues la publicidad engañosa, en tanto implica la presentación de información que no se presenta como el producto de una investigación razonable sobre una cuestión, debe estimarse fuera del ámbito de protección del derecho de expresión.
219. Esta conclusión ya la había alcanzado esta Sala previamente a la reforma constitucional al analizar el contenido de la libertad expresión, al concluirse que debía distinguirse entre opiniones e información sobre hecho, y que respecto de esta clasificación no cabía afirmar una cobertura robusta de protección constitucional para este tipo de expresiones para presentar información falsa a la población, pues desde la perspectiva del derecho de acceso a la información, la ciudadanía no se beneficia de recibir información presentada con el ánimo de engaño.<sup>39</sup>
220. Por otra parte, esta Sala concluye debe reconocerse validez constitucional al artículo 251 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, siempre y cuando la

---

<sup>39</sup> Tesis aislada XLI/2015 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1402 del Libro 15 (febrero de 2015), Tomo II de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ESTÁNDAR DE VERACIDAD DEL SUSTENTO FÁCTICO DE UNA NOTA PERIODÍSTICA O UN REPORTAJE DONDE CONCURRAN INFORMACIÓN Y OPINIONES."



obligación que contiene se interprete de conformidad con la libertad de expresión y difusión.

221. El precepto impugnado establece la obligación de los concesionarios de uso comercial, público y social que presten el servicio de radiodifusión de efectuar transmisiones gratuitas diarias en cada estación y por cada canal de programación, con una duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de interés social.
222. Como se había precisado, esta norma sólo se analizará desde la perspectiva de la libertad de expresión, debiéndose excluir la evaluación de la gratuidad y de las facultades de la autoridad administrativa para administrar los tiempos gratis, así como el tratamiento fiscal, al haberse analizado al inicio del estudio de fondo.
223. La única pregunta que debemos responder es ¿la obligación de transmitir tiempos gratis relacionados con temas educativos, culturales y de interés social viola la libertad de expresión?
224. Al tratarse de una medida basada en el contenido de la expresión —contenido político—, la medida debe sujetarse a un escrutinio estricto.
225. Esta Sala responde negativamente esta respuesta. Como se precisó, las concesionarias de radiodifusión prestan un servicio público de naturaleza constitucional, respecto del espectro radioeléctrico, que debe considerarse como un espacio diseñado para la deliberación pública. Aunque ciertamente la libertad de expresión puede servir de parámetro de control constitucional para pasar examen de regularidad a las reglas relativas al funcionamiento de una concesión de radio, debe insistirse que el escrutinio se ha de realizar desde la dimensión pública de dicho derecho, cuyo propósito es la de otorgar un derecho de acceso a la deliberación plural sobre temas de interés público, lo que comúnmente en las democracias constitucionales se logra mediante la

imposición del sistema de transmisión de tiempos gratis dedicados para abordar temas de interés público sin depender de las posibles distorsiones generables si la discusión de esos temas se dejaran a la leyes del mercado.

226. Pues bien, la norma persigue un fin constitucional imperioso consistente en lograr que en el servicio de radiodifusión se destinen espacios al tratamiento de temas de interés público, lo cual responde al mandato constitucional, previsto en el artículo 6° constitucional.

227. Debe recordarse que los tiempos a íre gratuitos se reservan a temas educativos, culturales y de interés social, los cuales se insertan en los tópicos que el texto constitucional ordena tratar a la radio en México, pues debe recordarse que la fracción III, del apartado B del artículo 6° constitucional establece que la radiodifusión es un servicio público “por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución.”

228. Esta Sala estima que la medida impugnada también la supera el segundo requisito de un escrutinio estricto, pues mediante la obligación de las radiodifusoras de reservar un lapso mínimo —y no máximo—, para la transmisión gratuita de contenidos de alto valor constitucional, se garantiza que en esos tiempos se discutan efectivamente los temas que la Constitución desea sean discutidos por los ciudadanos. Un espacio temporal mínimo impide que la lógica lucrativa de una programación no se desplace la discusión de temas de relevancia, mientras que la gratuidad impide que la lógica del mercado determine quién tiene acceso a discutir esos temas.

229. Finalmente, se estima que no existe un medio menos gravoso para lograr el mismo resultado, lo que se relaciona con el hecho de que la medida no resulta desproporcional en la afectación de otros bienes constitucionales.
230. La medida de imponer la obligación de disponer de un tiempo limitado y discreto de treinta minutos de la programación confirma la decisión del legislador de establecer un mínimo y no un máximo en la política de programación del concesionario.
231. Se considera que es una intervención mínima no sólo porque el legislador fija un lapso limitado de treinta minutos diarios, sino porque también permite que la transmisión puede ser continua o discontinua, lo que supone la posibilidad del concesionario de acomodar flexiblemente la introducción de esos contenidos de manera armónica en su programación. Igualmente es mínima, pues la obligación del concesionario es de transmitir y no de producir los contenidos, lo que supone que no se interfiere con la potestad del concesionario de generar sus propias visiones sobre esos mismo temas y presentarlos cuestionando aquellos cuya obligación es meramente transmitir.
232. Frente a esta intervención mínima, se estima que una medida menos gravosa no sería igualmente efectiva. Por ejemplo, un sistema de subsidios o incentivos para transmitir los contenidos producidos por terceros sobre temas de relevancia pública supondría confiar el resultado legislativo a las fuerzas del mercado, las cuales podrían diluir los incentivos de dichos subsidios.
233. Como corolario de lo anterior, debe considerarse que los concesionarios de radiodifusión son responsables de un servicio público, por lo que no podrían oponer a la sociedad un derecho de exclusión, como sucede con los derechos de propiedad, mediante el cual se marginalice aquellas visiones, puntos de vista o temas que no sean de la preferencia del titular del derecho. Al ser un servicio público, el concesionario puede presentar sus visiones y opiniones a la sociedad pero considerando su deber constitucional de permitir que

personas con las que desacuerda presenten las suyas. Al ser responsable de un servicio público, con independencia de su agenda comercial, el concesionario debe abordar temas de relevancia para el debate público.

234. En este sentido, la medida no es abiertamente desproporcional en la afectación de otros bienes constitucionales, pues, como se demostró la medida es de mínima intervención y debe precisarse que la norma debe interpretarse de manera conforme con la libertad de expresión del concesionario, por lo que debe concluirse que la obligación legal se reduce a una de mera transmisión, más de no de adoptar un determinado punto de vista.

235. En efecto, la norma no puede interpretarse en el sentido de permitir al Estado destinar esos tiempos para presentar una visión ortodoxa de los tópicos listados, sino que deben considerarse como tiempos gratuitos donde esos temas sean discutidos respetando el pluralismo de opiniones y el deber de neutralidad estatal. Esto supone la prerrogativa del concesionario de presentar con un amplio margen de apreciación visiones contrarias o críticas de los contenidos transmitidos en los tiempos gratuitos.

236. Si un concesionario no tiene el derecho de excluir visiones opuestas a las suyas, ni de marginar la discusión de relevancia pública, tampoco tiene la obligación de adoptar una ortodoxia oficial o convencional de los temas, sino que puede presentar su punto de vista al respecto, siempre y cuando permita que las distintas visiones también se expresen. En ello radica el valor de la deliberación pública.

237. Por tanto, al superar un escrutinio estricto, debe reconocerse la validez del artículo 251 de la ley impugnada.

238. Por estas mismas razones, esta Sala reconoce la validez constitucional del artículo 253 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el cual establece lo siguiente:

Artículo 253. Todos los concesionarios de uso comercial, público y social que presten servicios de radiodifusión estarán obligados a transmitir el Himno Nacional a las seis y veinticuatro horas, y en el caso de la televisión, además, simultáneamente la imagen de la bandera nacional.

239. Como se observa, dicha medida se basa en el contenido del discurso. No busca singularizar un punto de vista y beneficiarlo en el debate, sino que busca exponer a los ciudadanos a un contenido muy específico: el himno nacional y la bandera nacional. La medida legislativa no obliga transmitir una apología de estos símbolos patrios, sino simplemente mostrarlos a la población.
240. Ciertamente, la exposición obligatoria de un material tiene incidencia en la libertad de un concesionario de transmitir la programación que estime conveniente, por lo que ciertamente supone una restricción a su libertad de manifestarse, en este caso, de abstenerse de transmitir el himno nacional o exhibir la bandera; ahora bien, al vincularse estos símbolos con la representación del Estado mexicano, el discurso afectado es político, por lo que resulta aplicable un escrutinio estricto.
241. No obstante, esta Sala estima que la norma es válida constitucionalmente por las siguientes razones.
242. En primer lugar, la norma cumple con un fin constitucional imperioso, pues resulta evidente para esta Sala que con la obligación de transmitir dos veces el día el himno nacional y, en su caso, mostrar la bandera, el legislador busca cumplir el mandato previsto en la fracción III, del apartado B del artículo 6° de la Constitución Federal de lograr que la radiodifusión fomente “los valores de la identidad nacional”.
243. Los valores nacionales no se agotan con su representación gráfica u audiovisual; sin embargo, una forma importante de transmitirlos —aunque no sea la única— es mediante dichas representaciones.

244. Ahora bien, para superar el segundo paso del estándar, debe determinarse si la obligación de transmisión a cargo de los concesionarios de radiodifusión de esos símbolos patrios dos veces al día —a las seis y veinticuatro horas— se encuentra vinculado estrechamente a esa finalidad, lo cual debe responderse positivamente si se interpreta de manera conforme.
245. En efecto, esta Sala estima que la obligación de transmisión de la norma impugnada debe entenderse en el contexto de las funciones asociadas a la radiodifusión como servicio público, esto es, con la función de servir de foro público de deliberación pública de temas de interés público.
246. Al estar impedido el Estado para imponer una ortodoxia oficial sobre cualquier tema, incluida su lectura de los valores nacionales, parece razonable propiciar como instrumento de detonación de la discusión y exploración de su sentido y alcance la obligación de transmisión del himno nacional y, en su caso, simultáneamente de la bandera nacional dos veces al día, al inicio y final del día, pues mediante su exposición los ciudadanos tienen un recordatorio constante de que la convivencia pública es producto de un orden constitucional que no es neutro, sino que se adhiere a determinados valores, cuyo significado no es auto-evidente ni de aplicación mecánica, sino producto de la construcción colectiva de una conversación continua de todos los sectores de la población, abierta a distintas interpretaciones y lo suficientemente evolutiva para servir de fuerza transformadora del estado de cosas actual. Con la norma impugnada, el legislador busca que en la radiodifusión se pueda explorar los alcances de tales valores.
247. Por último, esta Sala estima que el legislador escogió una medida poco intrusiva en la programación de una radiodifusora, al obligarse a transmitir el himno nacional y en su caso la bandera nacional dos veces, pues se dispone que las transmisiones obligatorias se realicen en horarios que marcan comúnmente el inicio y finalización del día hábil, con una duración mínima en

relación al tiempo disponible con el que cuentan los concesionarios para determinar libremente su programación.

248. Es importante recordar que los concesionarios mantiene su libertad de presentar sus visiones y las de otros en relación a los valores nacionales, visiones que no deben ser apologéticas, sino críticas y posiblemente incómodas para las mayorías.

249. Al no venir acompañada de ninguna obligación accesoria de adoptar punto de vista alguno en relación a los símbolos patrios, debe estimarse que la medida también supera el tercer paso del escrutinio estricto, pues no se puede identificar una medida obvia que sea menos gravosa para detonar una conversación en la radio sobre los valores nacionales. Esto no supone afirmar que esta sea la única medida posible, pues pueden existir otras medidas equivalentes en la intensidad de intromisión para cumplir con el mismo fin constitucional. Esto es especialmente cierto en el ámbito de telecomunicaciones, en donde existen posibilidades infinitas para detonar creativamente una deliberación pública útil.

250. Por estas razones, se reconoce la validez del artículo 253 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

## **VII. DECISIÓN**

251. Con base en las consideraciones desarrolladas, al resultar infundados e inoperantes los argumentos de la parte quejosa, se niega el amparo respecto de los artículos 223, fracciones I a VIII y segundo párrafo, 224, 238, 251 y 253 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

252. Por otra parte, al resultar fundado parcialmente el argumento de la quejosa, se otorga el amparo respecto de la fracción IX del artículo 223 de la referida ley, por lo que las autoridades en materia de radiodifusión deben abstenerse de aplicar la porción normativa que obliga a la quejosa a propiciar “[e]l uso

correcto del lenguaje”, lo que significa que el cumplimiento de esta obligación no podrá servir de parámetro normativo de la regularidad de su conducta para efectos de determinar el cumplimiento de las condiciones de su concesión.

253. Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Justicia de la Unión no ampara ni protege a **\*\*\*\*\***, en contra de los artículos 223, 224, 238, 251, 252 y 253 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión publicada en el Diario Oficial de la Federación el día catorce de julio de dos mil catorce.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión ampara y protege a **\*\*\*\*\***, en contra de la fracción IX del artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión publicada en el Diario Oficial de la Federación el día catorce de julio de dos mil catorce, en los términos del último considerando de esta resolución.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**